



U. N. A. M.

Facultad de Derecho
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

EL CONTENIDO DE LA DOTACION DE TIERRAS
Y SU REGIMEN DE PROPIEDAD
JAYYITE ACOTOLINE
M. LA. D. U.

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

TORIBIO MORA GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA -
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, BAJO LA -
ACERTADA DIRECCION DE SU DIRECTOR, EL SENOR LICEN-
CIADO RAUL LEMUS GARCIA.

A MI PADRE SR. TORIBIO MORA ADAME
POR LOS SACRIFICIOS QUE NUNCA PO-
DRE PAGAR Y EN RECONOCIMIENTO A -
ALGO IMBORRABLE:

EL AMOR A LA TIERRA Y EL RESPETO-
A QUIENES LUCHARON POR LEGARNOSLA.
PROTOTIPO DEL HOMBRE DE CAMPO Y ZA
PATISTA DE CORAZON.

A EL DEDICO.

A MI MADRECITA SRA. CONSUELO GONZALEZ
AGRADECIENDO SUS CONSEJOS Y POR LOS -
DESVELOS ANTE LA ESPERANZA DEL HIJO -
AUSENTE. AL CUMPLIRSE UNO DE SUS MAS-
GRANDES ANHELOS, A ELLA DEDICO CON -
PROFUNDO AMOR Y VENERABLE RESPETO.

A TODOS MIS HERMANOS Y HERMANAS
CON EL ENTRANABLE AMOR QUE NOS UNE.

ENRIQUE Y DORA ALICIA

VIRGINIA Y DAVID

MANUEL

GUADALUPE

JOSE ISABEL

DIEGO

MARIA DEL CONSUELO

MARIO

PAULINA

YOLANDA

PATRICIA

ELVIRA Y

Leticia.

A MIS ABUELITOS: ADMIRABLES ANCIANOS.

A TODOS MIS TIOS, TIAS, PRIMOS, PRIMAS Y SOBRINOS.
CON CARINO Y AFECTO VERDADERO.

A TODOS MIS AMIGOS Y PAISANOS.

LA FAMILIA SOTO ARANDA MERECE MORALMENTE
MI GRATITUD, MISMA QUE PATENTIZO AQUI, -
PUES HA SABIDO SER PARA MI UNA VERDADERA
FUENTE INAGOTABLE DE ESTIMULOS QUE APRE-
CIO EN LO QUE VALEN Y QUE NUNCA, JAMAS -
PODRE OLVIDAR.

LA SENORITA DOCTORA MARIA DEL CARMEN
SOTO ARANDA, QUE HA SABIDO LLENAR MI
VIDA DE AMOR Y CARINO Y QUE, ADEMÁS,-
HA SIDO COMPANERA INFATIGABLE EN LA -
MAYOR PARTE DE MIS ESTUDIOS.

PARA ELLA, CON LA SUMA DE TODOS MIS -
ESTUEDIOS Y CON LA ENTREGA ABSOLUTA Y
PROFUNDA DE TODO MI MAS PURO Y SINCE-
RO AMOR.

AL SR. LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ
PADRINO DE LA GENERACION 66-70 DE -
EGRESADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA U.N.A.M., A LA CUAL PERTENEZ-
CO.

A TODOS MIS COMPANEROS Y COMPANERAS DE LA
GENERACION 66-70 DE LA FACULTAD DE DERECHO.

A TODOS LOS MAESTROS QUE IMPARTEN
CON ATINADAMENTE LA CATEDRA DE EL
DERECHO AGRARIO.

AL LIC. ALEJANDRO MARTINEZ GOMEZ

**A MIS AMIGOS LOS DIRIGENTES CAMPESINOS
DE MI TIERRA:**

**ING. FEDERICO CARDENAS ARROYO
BONIFACIO PITONES RIVERA
JOSE ROBLES ARGIL
MANUEL ANDRADE**

**RODOLFO FIERRO MARQUEZ
CELESTINO SALCEDO MONTEON
RAMON ALVAREZ CISNEROS
JESUS GUILLEN MORA**

**ROBERTO OLIVAS CORDOBA
SALVADOR SOLORIO AGUILAR
JORGE RODRIGUEZ MARQUEZ
ALFONSO GARZON SANTIBANEZ**

**A LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS
INTEGRANTES DE LA VI LEGISLATURA -
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

**AL SR. ALBERTO REYES LOPEZ
AL LIC. HECTOR VALDIVIA OCHOA
AL DR. FEDERICO MARTINEZ MANAUTOU.**

**A TODAS LAS ORGANIZACIONES QUE AGRUPAN A CAMPESINOS Y AGRI-
CULTORES DE LA REPUBLICA MEXICANA.**

**A LA UNION DE PRODUCTORES DE ALGODON DE LA REPUBLICA MEXI-
CANA.**

AL HONORABLE JURADO.

A TODOS MIS MAESTROS.

AL LIC. AUGUSTO GOMEZ VILLANUEVA Y AL
LIC. RAUL LEMUS GARCIA, POR SU ENTRE-
GA FRANCA Y DECIDIDA PARA RESOLVER -
LOS PROBLEMAS DE LOS CAMPESINOS.

A LOS AMIGOS LICENCIADOS:

DANIEL MORENO DIA Z

MIGUEL GARATE VELARDE

JUAN CHAVEZ REBOLLAR

TEODORO TAPIA ZAETA

JUAN ROSALES SORIANO

CIRILO PADILLA PAEZ

GABINO MANCILLA VILLA

MIGUEL GUTIERREZ AGUILAR

JUAN FELIPE HERRERA DE LA CRUZ

ROGELIO PADILLA IBARRA

RUBEN DARIO PEREIRA

ENRIQUE ACOSTA SOLIS

DAVID PINERA RAMIREZ

DAMASO RUIZ FELIX

AL SR. ING. MARIO GARCIA VELASCO

A MI AMIGO JUAN DE MATA QUIBERT DELGADO

PALABRAS PRELIMINARES

Este trabajo pretende reunir los méritos académicos que permitan a su autor optar justificadamente al grado universitario de Licenciado en Derecho.

Autorizado por el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, para realizar el trabajo titulado:

" El Contenido de la Dotación de Tierras y su Régimen de Propiedad " , me avoqué a la tarea de apuntar mis experiencias tomadas de la vida campirana, de la cual procedo, siendo en particular el Valle de Mexicali, B.C., el que me dió a conocer los problemas que se suscitan en cuanto a la dotación de tierras y su régimen de propiedad.

Esta tarea se dividió en cuatro partes:

Considerando en la primera al Artículo 27 Constitucional como fundamento legal del derecho agrario de dotación de tierras a los núcleos de población que no las posean o que no las tengan suficientes para satisfacer sus necesidades.

En la segunda parte, se analizan someramente, las leyes derivadas del mismo artículo 27, en sus aspectos relativos a la dotación de tierras, su contenido y régimen de propiedad.

En el capítulo tercero se estudian las mismas cuestiones pero contenidas en cada uno de los Códigos Agrarios Mexicanos hasta llegar al vigente.

En la última parte del trabajo se analizan los aspectos relativos al régimen de propiedad del contenido de la dota -

ción; así se estudia la propiedad de los núcleos de población la propiedad individual ejidal; la pérdida de los derechos - ejidales y el derecho sucesorio ejidal.

También contiene esta parte lo referente a la propiedad - de la zona urbana ejidal y por último, la propiedad de la parcela escolar.

Se ha procurado que las partes presenten coherencia en - estructura lógica y contenido sobre su objeto general de estudio.

La procedencia campesina ha hecho que sienta verdadero - interés y vocación por el presente trabajo, de tal manera que la investigación realizada me ha permitido conocer este aspecto de la vida jurídica, toda interesante y hermosa de por sí, proporcionándome conocimientos altamente valiosos para el ejercicio profesional.

Con el respeto que me merecen los "Domadores del Desierto" los campesinos del Valle de Mexicali, "Tierra Cálida", y esperando que encuentren en el presente trabajo alguna utilidad - práctica, lo cual sería para el autor motivo de particular satisfacción. A ellos dedico.

CAPITULO PRIMERO

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO DE LA DOTACION DE TIERRAS

1.- ANTECEDENTES GENERALES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- A).- El Plan de San Luis.
- B).- El Plan de Ayala.
- C).- El Plan de Veracruz.
- D).- La Ley Agraria Villista.

2.- LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

3.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO DE LA DOTACION DE TIERRAS.

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO DE LA DOTACION DE TIERRAS

1.- Antecedentes generales del Artículo 27 Constitucional.

Las condiciones sociales, económicas y políticas de fines del siglo pasado y principios del presente, engendraron la - Revolución Mexicana de 1910.

Los campesinos no eran dueños de las tierras en donde tra bajando morían, después de sufrir una vida llena de injusti - cias, ya que los detentadores en vez de explotar la tierra, - primero explotaban al hombre. Las desigualdades entre las cla ses sociales eran cada vez más profundas e insoportables.

El pueblo de México, ante esta situación, y en su mayor - parte campesinos sin tierra o despojados de ella, empuñó las - armas para alcanzar la democracia y la justicia, en lo que - con acierto se ha dado en llamar la Primera Revolución del - Siglo XXI.

Como primer resultado definitivo de importancia jurídica - derivado de Nuestra Revolución, tenemos la promulgación de la Constitución Política que nos rige desde el 5 de Febrero de - 1917, misma que conjugó lo mejor de la tradición nacional de - máximo respeto al hombre, con el individualismo y las nuevas - ideas sociales, consignando en su texto la Primera Declaraci - ón de Derechos Sociales de la Historia.

Dentro del contenido de Nuestra Carta Magna, es de singu - lar interés el Artículo 27, que establece los principios jurí - dicos básicos sobre el régimen de propiedad en consideración -

a la función social que debe cumplir esta Institución, dando primacía a los intereses de la Nación y a la conveniencia pública, sobre el interés particular.

El Artículo 27 Constitucional recoge la experiencia histórica de los graves problemas sociales nacionales que se habían originado a raíz de la injusta y desigual distribución de la propiedad territorial en México, y marca la pauta, con bases de carácter legal para combatirlos.

En el proceso del desarrollo histórico de nuestro País, - desde la Colonia hasta el Porfirismo, no se habían establecido fórmulas adecuadas que garantizaran el dominio directo del Estado sobre su territorio y atacaran frontalmente el monopolio de la riqueza, especialmente la propiedad agraria.

A raíz del movimiento revolucionario de 1910, fué necesario elaborar normas justas sobre la distribución, tenencia y explotación de la tierra para beneficiar directamente a los campesinos desposeídos y realizar uno de los fines principales de la Revolución.

Esto se hizo en el Congreso Constituyente celebrado en la Ciudad de Querétaro en 1916-1917, al redactar el Artículo 27.

El Artículo antes citado, es resultado de las tesis sostenidas en el movimiento revolucionario, sobre el derecho de propiedad (de especial interés para este trabajo, la propiedad ejidal) por lo que se esbozarán a continuación algunos - de sus más destacados antecedentes.

A).- El Plan de San Luis.

El Plan de San Luis sirve al pueblo mexicano oprimido, para iniciar la Revolución. Expedido por Don Francisco I. Madero, el 5 de Octubre de 1910, contenía básicamente lo relativo al problema político (sucesión presidencial), dando una mínima importancia al aspecto agrario, el cual, considero, representó un gran motivo y aumentó con un número muy grande el contingente que habría de lanzarse a la consecución de una mejor forma de vivir.

Dadas las condiciones que se palpaban, no era posible pasar inadvertido el problema agrario imperante, razón por la cual, el Plan de San Luis, en la parte que nos interesa, expresó:

" ...Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inacral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en caso de que los terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cu

yo beneficio se verificó el despojo. " (1)

Como puede apreciarse, no se habló en el Plan de San Luis de las dotaciones de tierra; únicamente se trataba de restituciones, porque consideraron que era más apremiante devolver la tierra a quienes fueron despojados de ella, que dotar a quienes nunca la habían poseído.

Al concluir la primera fase del movimiento social de 1910 se lograron los objetivos políticos anhelados, pero los problemas sociales no fueron atacados en su raíz, al menos en esta parte, ya que cuando se trató de hacer se encargó a personas que tenían interés precisamente en que no se resolviera, refiriéndome particularmente al problema agrario.

" Madero soñó hacer un gobierno nacional que viniese a finiquitar nuestra huraña tradición de gobiernos de caudillaje de secta de camarilla hermética y exclusivista; un gobierno en que estuvieran representados no solo diversos sectores de opinión y de intereses colectivos, sino hasta los matices y divergencias de criterios al detalle. Madero se equivocó en tiempo y medio pero su error fue de generosidad y de idealismo, que dan a su figura los relieves apostólicos que ya se le conocen, y que hacen de su doctrina una aspiración suprema, una meta por alcanzar para que la Revolución se justifique y cumpla sus altos destinos en la vida nacional." (2)

B).- El Plan de Ayala.

Ante esta situación, era inminente la presencia de un hombre que sintiera en carne propia las inclemencias de la azarosa vida campesina. Un hombre al que la misma necesidad le impulsara a llamar a sus iguales para luchar por lo que auténticamente les pertenecía. Debían sacudirse el yugo opresor, así como el oprobio y explotación de que habían sido víctimas por siglos.

El origen humilde de EMILIANO ZAPATA, no le impidió concebir, formular y realizar un Plan de liberación. Por el contrario, ese origen humilde había creado en él, una clara conciencia de la época en que vivía y de la magnitud de sus problemas. Zapata creía que no sería patriótico ni razonable derramar sangre nada más para quitar al General Díaz y poner en su lugar a Madero, sino que era necesario que este último estuviera dispuesto a devolver sus tierras a los pueblos y que, al implantarse un nuevo gobierno, se comprometiera a resolver el programa del campo en toda la República. ...Que era bueno pensar en el Sufragio Efectivo y la No Reelección, pero antes de pensar en la política había que pensar en la tortilla para todos los mexicanos. ...Que esa bandera no era nueva sino que ya antes la había enarbolado Morcós y que era natural que nosotros los hijos del Estado que lleva su nombre, defendiéramos esos ideales. " (3)

Desesperado por el desinterés dado al problema agrario, Emiliano Zapata se levanta en el Estado de Morelos; desconoce

de Madero como Presidente de la República y expide el Plan de Ayala, adicionándolo al Plan de San Luis.

De su Plan expedido el 28 de Noviembre de 1911, la parte que nos interesa es la siguiente:

" 6.- Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución."

Es necesario hacer notar el hecho de que el Señor Zapata tuvo la visión de establecer que, de ser menester, se crearía tribunales especiales para deducir los derechos que los usurpadores creyeran tener.

" 7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos-

monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de - que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colo - nias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y - labor y se mejora en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos."

Aquí encontramos las disposiciones relativas a dotación - de tierras, y con gran acierto pues analizando la cláusula ve - mos que es el antecedente de la composición actual de una re - solución dotatoria. En el Código Agrario vigente se establece que aparte de las tierras de cultivo o cultivables, la resolu - ción en que se dote de tierras a un pueblo, deberá contener, - además, la tierra suficiente para zona de urbanización, que - se equipara a los fundos legales que mencionaba Zapata. También indica el Código actual que se dotará la tierra nece - saria para cubrir las urgencias colectivas del poblado, a la - que le encontramos su equivalencia en el Plan Zapatista. Ade - más se incluye últimamente, terreno para parcela escolar.

" 8.- Los hacendados, científicos o caciques que se opon - gan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionaliza - rán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos corres - pondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensio - nes para viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en - la lucha del presente Plan."

" 9.- Para ejecutar los procedimientos respecto a los bie - nes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortiza - ción según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir -

las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso." (4)

De esta manera, vemos que el Plan de Ayala es la auténtica expresión de los más urgentes problemas del pueblo mexicano, simbolizando la demanda nacional, hecha en relación al aspecto agrario, ya que de no hacerse así, no podría garantizarse una etapa de vida tranquila en el País, pues era urgente resolver con bases legales, la desastrosa situación de la tenencia de la tierra y su distribución más equitativa.

En resumen, son tres los postulados agrarios de este Plan: La restitución de ejidos; El fraccionamiento de latifundios y La confiscación de propiedades a quienes se opusieran a la realización del Plan.

C).- El Plan de Veracruz.

Fué expedido por Don Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914 en Veracruz, Veracruz.

Tiene como antecesor al Plan de Guadalupe, expedido por él mismo, el 26 de marzo del año anterior, y en el que se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República y también a los Poderes Legislativo y Judicial surgidos al amparo de la usurpación, y en este Plan se nombra como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Don Venustiano Carranza (entonces Gobernador del Estado de Coahuila).

El Plan de Veracruz declaró subsistente al de Guadalupe.-

adicionándolo con lo que la Revolución promete para su triunfo, y en el que se expuso que:

" Art. 2.- El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del País, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados."

" Art. 3.- Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior, el jefe de la Revolución queda expresamente autorizado.... para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos....." (5)

Don Venustiano Carranza, al igual que Zapata, tuvo una amplia percepción del problema agrario mexicano; las disposiciones anotadas así lo demuestran.

D).- La Ley Agraria Villista.

Por su parte, el General Francisco Villa, expidió una Ley Agraria, el 24 de mayo de 1915, en la Ciudad de León, Guanajuato, en la que sintetiza las aspiraciones de un gran sector revolucionario en materia de tierras y cuyos puntos fundamen-

tales son los que se mencionan enseguida:

Se efectuaría el fraccionamiento de latifundios, expropiando y pagando indemnización; a cada entidad federativa se le daría facultad para fijar la extensión máxima que debería tener la propiedad; las tierras se repartirían a título oneroso dándole al indígena hasta 25 hectáreas y a los no indígenas - la tierra que garantizaran cultivar. La Ley Agraria Villista da preferencia a la creación de la pequeña propiedad.

El Lic. Antonio Soto y Gama, citado por el Dr. Mendieta y Núñez, expone: "Muy distinta era y es en verdad, la concepción agraria de los hombres del Norte, comparada con la manera como los del Sur entendían el problema. Para el Sur, la principal preocupación era la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos. Así lo confirma el Plan de Ayala, traducción fiel del pensamiento suriano. Para los Norteños, la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso!" (6)

Estas características nos explican porqué el sistema agrario que poco tiempo después se consagraría en la Constitución de 1917, equilibraría al ejido y a la pequeña propiedad, respetando ambas instituciones como anhelos emanados del pueblo: la pequeña propiedad propuesta por los caudillos norteros y el ejido defendido por los campesinos surianos.

2.- La Ley de 6 de Enero de 1915.

Es al Lic. Luis Cabrera, precursor de la Reforma Agraria a quien se debe (ya que tuvo una influencia directa y decisiva en su elaboración), la Ley de 6 de Enero de 1915, que expidió Carranza en Veracruz.

Es considerada como la primera Ley Agraria en el País, debido a que su imperatividad fué de carácter nacional.

Ya anteriormente el Lic. Cabrera en un discurso ante la Cámara de Diputados, el 3 de Diciembre de 1912, para apoyar un proyecto de Ley que presentó y al cual denominó: "La reconstitución de los ejidos de los pueblos, como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano", se pronuncia en favor de la restitución y dotación de ejidos a los pueblos, en forma directa, rápida y sin engorros judiciales, deseando que desde luego se inicie la reforma agraria, porque estimaba que es cuestión fundamental y uno de los medios para el restablecimiento de la paz. (7)

Lamentablemente las fuerzas conservadoras, fuertes todavía se opusieron victoriosamente y no fué aceptado dicho proyecto. Pero las cosas no durarían así por mucho tiempo, pues en plena revolución, correspondió al Lic. Cabrera llevar a la práctica sus ideas al formular la ley que nos ocupa.

Los aspectos básicos de esta Ley se sintetizan así:

La declaración de nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, hechas en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856, así como -

las concesiones, composiciones o ventas, hechas desde el primero de Diciembre de 1876 hasta la fecha del Decreto y a virtud de las cuales se hayan ocupado ilegalmente los ejidos y en general las tierras pertenecientes a los pueblos y rancharías.

Da origen a la creación de los órganos agrarios (Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias para cada uno de los Estados y el Territorio de la República y Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten).

Establece un procedimiento agrario, además de la doble vía ejidal (dotación y restitución).

El Dr. Mendieta y Núñez escribe: " La exposición de motivos de esta Ley es interesante porque sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización, y se tienen por tales las concesiones, composiciones o ventas concertadas por los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos o deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o denasías a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas maneras se invadieron los terrenos que durante-

largos años pertenecieron a los pueblos, como base de su subsistencia. " (8)

Tanta importancia jurídica tuvo esta Ley que el Congreso Constituyente de 1917, la elevó a la categoría de Ley Constitucional.

El 12 de Enero de 1932 fué reformada la Ley que atendemos y finalmente al reformarse el Artículo 27, el 30 de Diciembre de 1933, desapareció de la Legislación Agraria, sin embargo - es la iniciadora de la actual Reforma Agraria, en México.

Por considerarlo básico para el desarrollo del presente - trabajo, transcribiré el articulado de la Ley comentada:

" Art. 1.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1.º de Diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Art. 2.- La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Art. 3.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituírlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Art. 4.- Para los efectos de esta Ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de 9 personas y que presida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen;

II.- Una Comisión local agraria, compuesta por 5 personas por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III.- Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de 3 personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Art. 5.- Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Art. 6.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el art. 10. de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los go -

bernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Art. 7.- La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Art. 8.- Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Art. 9.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictámen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Art. 10.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Art. 11.- Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

Art. 12.- Los gobernadores de los Estados, o en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos.

TRANSITORIO

Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación, mientras no concluya la guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando. " (9)

Los principales efectos de esta ley se vieron frustrados en parte por las pasiones políticas y los intereses creados, así como por la inquietud reinante a causa de la Revolución, para la cual los ejércitos fueron engrosados principalmente con la población rural del País. Las estadísticas indican que en ese año no hubo dotaciones de tierras.

El carácter provisional de las dotaciones y restituciones ha sido considerado como punto débil de esta Ley, lo que originó reformas a la misma, por Decreto de 19 de Septiembre de 1916, en el sentido de dar carácter de definitivas a tales dotaciones y restituciones, estableciéndose la revisión obligatoria de los expedientes por la Comisión Nacional Agraria que había sido creada por la misma ley y cuyo dictámen debería ser aprobado por el Jefe del Ejecutivo.

A pesar de ser una ley con solo 12 artículos de contenido y un transitorio, no pasó por alto tratar el procedimiento para la dotación y restitución de tierras. Cabe anotar que esta Ley, es el antecedente más inmediato de nuestra actual reforma agraria y fué Ley Constitucional. Por las reformas al Artículo 27 y la adición de un artículo transitorio agregado a la Constitución de 1917, en las reformas de 1934 se derogó esta Ley.

González Roa, citado por la Dra. Martha Chávez, califica a esta Ley de "imperfecta e inadecuada para algunas regiones del país, pero primer paso serio en el sentido de la resolución del problema rural, que reconoció de una manera oficial la existencia del problema agrario." (10)

Al respecto, la Doctora Chávez, dice: "Estamos de acuerdo en que la Ley fué imperfecta, tengamos en cuenta que se dictó en Veracruz en plena lucha civil; inadecuada porque el carácter provisional de las restituciones y dotaciones agrava ron esta situación de incertidumbre nulificando los resultados económicos deseados." (11)

3.- El Artículo 27 Constitucional, como fundamento de la dotación de tierras.

Al triunfo de la Revolución, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, donde a fines de noviembre de 1916 se inician las discusiones para proponer y aprobar la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que nos rige hasta el momento.

El Congreso Constituyente fué la representación genuina del pueblo mexicano, revolucionario en su conjunto, porque todos los Diputados fueron elegidos entre los ciudadanos de las provincias que se habían destacado por sus ideas avanzadas o por sus servicios a la causa popular; en su enorme mayoría provenían de la clase media o de las clases proletarias, pues había artesanos y campesinos, profesionistas de reputación local y militares improvisados que habían obtenido sus grados en el fragor de los combates, todos inexpertos en las ideas parlamentarias; pero todos inspirados por el entusiasmo de laborar para el beneficio de la Patria. Entre la gran mayoría de Diputados bisoños se distinguía un corto número de políticos avezados, que habían residido en la Metrópoli por largo tiempo y que habían figurado en la XXVI Legislatura dentro del bloque renovador, cuya brega contra los elementos reaccionarios dieron celebridad a aquel Congreso.

Algunos diputados se habían unido al Señor Carranza desde el principio del movimiento en Coahuila, otros durante su estancia en Sonora; pero la mayoría se unió a él, cuando fué tomada la Ciudad de México. (12)

Los Diputados Constituyentes que formularon el Proyecto del Artículo 27, presididos por el Ing. Pastor Rouaix, tuvieron la firme intención de establecer claramente el régimen de la propiedad en nuestro País. Este artículo es sin duda el más revolucionario, en donde la Reforma Agraria tuvo su expresión concreta. Introdujo trascendentales innovaciones, de alto contenido social y económico al declarar que:

" La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares; o sea que el Estado Mexicano tiene el dominio eminente sobre todo su territorio y el derecho de intervenir en la distribución de la tierra y sus riquezas naturales, así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, de modo que los derechos sociales están por encima de todo interés particular; que las expropiaciones se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización, abandonando el principio de la indemnización previa; establece los puntos básicos para el fraccionamiento de los latifundios creando la pequeña propiedad y su extensión máxima; crea los sistemas agrarios de dotación, restitución y creación de nuevos centros de población agrícola, de conformidad con el Decreto de 6 de Enero de 1915 al que eleva a la categoría de precepto constitucional; instituye a las autoridades agrarias y organiza el sistema ejidal señalando la extensión mínima de la par-

cela; declara revisables y susceptibles de ser declarados nullos los contratos y concesiones realizados por el Gobierno, anteriores a 1876, cuando hayan producido el acaparamiento de tierras, aguas y recursos naturales en una sola persona o sociedad; y restringe el derecho de adquirir la propiedad tanto a los extranjeros, como a las corporaciones religiosas, instituciones de beneficencia y sociedades anónimas. " (13)

El precepto antes citado es un acto de justicia de alcances incalculables para el desenvolvimiento económico de Nuestra Patria, ya que ordena la dotación y restitución de tierras bosques y aguas, a los núcleos de población que carezcan de ellas o que hayan sido despojados de éstos; la abolición de los latifundios y la protección a la pequeña propiedad agrícola y en explotación.

Establece nuestro texto Constitucional:

" La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

Esta disposición tiene mucha importancia porque abandona la tesis clásica sobre el derecho de propiedad, para adoptar la corriente moderna que limita los derechos individuales del propietario para dar a la propiedad una función social.

La función social consiste en dos conceptos básicos, ligados. El primero, que el propietario no puede hacer uso del -

bien en perjuicio de los demás; y el segundo, que el bien debe usarse en la forma de mayor beneficio a la colectividad. Esto es de singular relevancia tratándose de medios de producción, como la tierra, que es la fuente de alimentación del pueblo, o bien de los productos de la misma.

Actualmente el derecho de propiedad se ha restringido.

De conformidad con el artículo 830 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, " el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

Es un derecho limitado, porque no es absoluto ya que debe usarse procurando el mayor beneficio a la colectividad. Además es un derecho exclusivo, porque no tiene nadie derecho a usarlo, sin consentimiento del titular o su representante.

Es un derecho perpetuo, porque no tiene límite en el tiempo.

Con fundamento en la doctrina de la función social, el Constituyente de 1917 consagró esta norma que contiene el principio declarativo de que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece a la Nación y que la propiedad privada constituida o que se constituya sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional tiene como base el derecho que ha cedido la Nación a los particulares. En esta forma se otorga al Poder Público atribuciones para intervenir directamente en la vigilancia, protección y orientación de la propiedad, como derecho individual, a fin de que cumpla la función social a que está destinada en razón

de los fines que persigue el Estado; en otras palabras, se establece el principio que considera los derechos de la Nación a la propiedad superiores a los derechos que tengan los particulares, sobre la mencionada propiedad.

Era propósito fundamental de los Diputados Constituyentes de Querétaro, " El de que en la Legislación Mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable que - sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad representada por el Estado para regular su repartición, sus usos y su conservación" (14).

Con fundamento en esta disposición constitucional, la Nación se reserva el derecho de transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas para constituir la propiedad privada. En estos términos tienen en custodia la propiedad de la Nación, ésta cede los derechos de custodia sobre la propiedad a los particulares, pero, en última instancia nunca pierde la propiedad. (15)

Expresa la Constitución: " Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "

En términos generales, la expropiación consiste en sustraer un bien de un patrimonio particular por medio de la acción del Estado, para destinarlo a rendir una utilidad pública, social o nacional pagando a su titular la indemnización que legalmente le corresponda.

En cuanto a la utilidad pública, " en sentido genérico, - abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina direc

tamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional." (16)

Respecto a la forma como debe cubrirse la indemnización - al dueño del bien expropiado, la palabra "mediante", puede entenderse en el sentido de que se quiso dar libertad al Poder Público, para que en el caso de una expropiación se tomara en cuenta la utilidad pública social o nacional en razón de la exigencia de satisfacerla, y considerando las posibilidades del Gobierno para cubrir el importe del bien expropiado; así como las condiciones económicas de la persona afectada - con la expropiación, de tal manera que, en función de estas consideraciones, la indemnización sea pagada antes, durante e incluso después del acto expropiatorio.

Dispone la Constitución, en la fracción tercera del Artículo 27, que: " La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios;

para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. LOS NUCLEOS DE POBLACION - QUE CAREZCAN DE TIERRAS Y AGUAS, O NO LAS TENGAN EN CANTIDAD-SUFICIENTE PARA LAS NECESIDADES DE SU POBLACION, TENDRAN DERECHO A QUE SE LES DOTE DE ELLAS, TOMANDOLAS DE LAS PROPIEDADES INMEDIATAS, RESPETANDO SIEMPRE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA-EN EXPLOTACION."

La importancia de esta disposición es de primer orden para el desarrollo de la Reforma Agraria Mexicana. Al establecerla, como afirma el Ing. Pastor Rouaix, " La Nación transformaba - de un solo golpe su estructura colonial en una organización - democrática y la paz orgánica, la paz cimentada en la igualdad y en la justicia, que es la única verdadera y perdurable, quedaba establecida en nuestra Patria, que había vivido agitada por conmociones internas desde su independencia, producida por el equilibrio extremo de los elementos de su población!"(17)

Este párrafo constitucional establece en favor del Poder-Público, como representante de la Nación atribuciones de carácter administrativo en materia de política agraria, que son - esenciales para el desarrollo rural dentro de los lineamientos señalados por la Revolución Mexicana:

A).- La facultad de regular el aprovechamiento, distribu-

ción y conservación de la propiedad e imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público. El monopolio de la riqueza, como producto del acaparamiento de la propiedad, ha sido en el transcurso de nuestra historia factor poderoso para incrementar la injusticia social en las relaciones de nuestra comunidad nacional, y efectivo instrumento de explotación, - particularmente, en perjuicio de los campesinos. Por esta razón, el Constituyente de 1917, pensando en una nueva estructura del Estado Mexicano, constituida con base en las manifestaciones sociales de la Revolución, otorgó al Poder Público esta facultad considerando que el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con que cuenta el País, debe ser objeto de una regulación sistemática para que su explotación sea racional, programando debidamente la conservación de la riqueza pública y velando porque su distribución sea equitativa, en función de lograr la justicia social. Para ésto, se requiere que el gobierno pueda legítimamente imponer a la propiedad privada las modalidades que el interés público exige.

B).- La facultad que tiene el Poder Público para el fraccionamiento de los latifundios.- Procurando una distribución justa de la tierra, fué establecida esta disposición esencial del referido Artículo 27 Constitucional. Se instituyó como medida primaria para restituir las tierras que habían poseído - ilegítimamente los latifundistas, a sus legítimos dueños. Así disminuyó el poder económico y político de los grupos privile

giados acaparadores de tierras, fortaleciéndose a los grupos populares de campesinos necesitados.

C).- El Poder Público está facultado también para **DOTAR DE TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION NECESITADOS**, afectando las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. Este precepto responde a la necesidad contemplada por la Revolución, de hacer una distribución de la propiedad territorial afectando las grandes concentraciones de tierra, para beneficiar a los campesinos sin patrimonio suficiente para vivir con decoro y dispuestos a trabajarla para su superación personal y de la Nación.

D).- El Poder Público tiene facultades para favorecer el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. El Artículo 27, desde sus orígenes, contempló la necesidad de respetar y favorecer la pequeña propiedad agrícola, en la extensión que determinan las leyes, agregando la exigencia de que esa pequeña propiedad para que sea respetada debe estar en explotación, porque de lo contrario, no estará cumpliendo una función social y debe ser afectada para favorecer con la titularidad de los derechos sobre ella a quien la trabaje.

E).- El precepto que analizamos, también faculta al Poder Público para que adopte las medidas pertinentes, dentro de los lineamientos establecidos por nuestro régimen jurídico, " para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Con esta disposición se agrega a las exigencias de que sea responsable la conservación y explotación de la propiedad y que ésta rinda una utilidad social, la exigencia de que la inversión de los elementos técnicos y científicos que se utilicen en nuestro crecimiento y desarrollo agropecuario.

Relacionado con este trabajo, la fracción X del párrafo séptimo, del Artículo 27, consagra un procedimiento que para dotación en favor de : " Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará , por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo."

En la fracción XI se crean una serie de organismos a fin de que se cumplan las disposiciones del artículo que analizamos y las leyes reglamentarias que en él se fundan:

A).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encar-

gada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

Esta dependencia viene a ser el Departamento de Asuntos - Agrarios y Colonización.

B).- Un Cuerpo Consultivo compuesto de 5 personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas le fijen.

C).- Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramitan expedientes agrarios.

D).- Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de Gobiernos Locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

E).- Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos. Estos comisariados ejidales funcionan actualmente en los ejidos como autoridad de los núcleos de población ejidal.

La fracción XII establece la tramitación de las solicitudes de restitución y dotación de tierras y aguas las cuales se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores. Estos las turnarán a las Comisiones Mixtas, las que las sustanciarán en plazo perentorio y emitirán dictámen; Los Gobernadores aprobarán y modificarán el dictámen y ordenarán se de posesión inmediata de las superficies que, en -

su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley se considerará desaprobadado el dictámen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal. Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictámen en plazo perentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

La fracción XIII establece que la dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que hayan sido introducido por los Gobiernos Locales, se informará al Presidente de la República, para que éste dicte resolución como Suprema Autoridad Agraria.

La fracción XIV está concebida en los siguientes términos:

" Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro dictáranse, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde -

la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Pasado este término, ninguna reclamación será admitida."

" Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria-ilegales de sus tierras o aguas."

La fracción XV establece: " Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos."

" Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos."

Según la fracción XVI, las tierras que deban ser objeto -

de adjudicaciones individuales serán fraccionadas precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales conforme a las leyes reglamentarias.

La fracción XVII indica que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a).- En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo señalado por las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c).- Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Estados a crear su Deuda Agraria.

f).- Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que ha-

yan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamientos por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravámen ninguno."

En la fracción XVIII se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Es así como sintetizo a grandes rasgos los aspectos agrarios del Artículo 27 Constitucional, y de lo cual se concluye que, en lo sucesivo solo existirán dos clases de propiedad rústica en México: La pequeña propiedad establecida como límite a las afectaciones agrarias y cuando sea agrícola y esté en explotación, se ordena su respeto absoluto; Los ejidos que se constituyan por la vía de dotación, de acuerdo con las necesidades de los núcleos de población carentes de tierras o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, ordenando para ello el fraccionamiento de los latifundios y los constituídos por vía restitutoria.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, y como consecuencia de llevar a la práctica los postulados del Artículo 27, se dictaron una serie de circulares, Decretos y disposiciones reglamentarias encaminadas todas ellas a llevar a cabo esos postulados, cristalizando todo esto a la postre en la codificación agraria, y demás leyes que integran toda una Institución en México, que llamamos Reforma Agraria, cuyos orígenes fueron la Ley de 6 de Enero de 1915 y su fundamento actual, el Artículo 27 Constitucional, del cual es reglamentario el Código Agrario y otras leyes agrarias.

" El artículo 27 está en el capítulo de las garantías individuales; pero en realidad, atendiendo al espíritu de sus postulados no representa en todos ellos garantía para el individuo, más bien aparece vigorosamente delineada la garantía en favor de la sociedad." (18)

Efectivamente, apegándose a la función social que los Diputados Constituyentes quisieron dar a la propiedad (además era un anhelo popular, por el que se había derramado mucha sangre hermana, tomando como bandera, entre otras, el desigual e injusto reparto de la tierra y el individualismo de la misma), se ven plasmados en el Artículo 27 toda esa serie de ideas y conceptos que tienden a darle a la propiedad el carácter de bondad que se requiere para que la sociedad sienta que recibe el apoyo de sus leyes para poder disfrutar en franca armonía de sus bienes.

Así, el Constituyente otorga a la Nación, el derecho de -

imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pero ese interés es precisamente el de la so ci dad, el del pueblo, por supuesto, manifestado por sus auto ri da des y gobernantes.

El aspecto relativo con este trabajo es el referente a la dotación de tierras, mismo que encontramos al analizar someramente algunos de los aspectos agrarios del Artículo 27, mismo que sirve de matriz, de motor generador para que se expidan una serie de leyes reglamentarias con el objeto encomiable de llevar a un feliz término los lineamientos en él enunciados.

El Artículo 27 sienta las bases de la Reforma Agraria dirigida a realizar el anhelo de que el campesino tenga el disfrute de la tierra que trabaja.

Los cauces constitucionales para este propósito son:

a).- La desaparición del latifundio, antiguo sistema creador de enormes desigualdades económicas, sociales y culturales en la vida rural mexicana.

b).- El establecimiento de límites a la pequeña propiedad y el absoluto respeto (inafectabilidad) para ella, en caso de ser agrícola y estar en explotación.

c).- La restitución de tierras a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, otorgándoles capacidad jurídica para disfrutarlas.

d).- La entrega de tierras a los núcleos de población carentes de ellas, señalando la superficie mínima de la unidad de dotación, a fin de que sea suficiente para el sostenimien to de la familia campesina.

e).- La Constitución de autoridades agrarias y ejidales - y las bases del proceso legal para llevar a cabo la Reforma Agraria.

f).- La Reforma Agraria no solo comprende el reparto de las tierras, debe procurar también al campesino los medios para explotarlas y para que su labor sea económicamente más productiva, con el objeto de que se eleven los niveles de vida de la clase rural.

La planeación económica-social encuentra su fundamento en este artículo, ya que se establece en favor de la Nación el derecho de "...regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación." (19)

Como punto final a este capítulo, precisaré que es el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el fundamento legal para realizar la dotación de tierras, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos exigidos tanto por la misma Ley Fundamental como por sus leyes reglamentarias.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Fabila, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México"- Tomo I- México 1941. Pág. 209 y 210.
- 2.- Arenas Guzmán, Diego.- "Del Maderismo a los Tratados de - Teoloyucan"- Inst. Nacional de Estudios Históricos de la Revolución- México 1955- Pág. 65 y 66.
- 3.- Díaz Soto y Gama, Antonio- "La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata, su Caudillo"- Ed. Policrónica- México 1960- Pág. 84.
- 4 y 5.- Fabila, Manuel- Obra Citada. Págs. 215, 216 y 257, 258.
- 6.- Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Problema Agrario de México" Ed. Porrúa-México 1966- Págs. 173 y 174.
- 7.- Castro Rojas, Marco A.- Tesis Profesional. México 1960 Pág. 49.
- 8.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra Citada.- Pág. 179.
- 9.- Fabila, Manuel.- Obra Citada- Págs. 270 y 274.
- 10.- y 11.- Chávez de Velázquez, Martha.- "El Derecho Agrario en México".- Ed. Porrúa- México 1964. Págs. 162 y 202.
- 12.- Rouaix, Pastor.- "Génesis de los Artículos 27 y 123 de - la Constitución Política de 1917".- Puebla 1945. Pág. 48
- 13.- Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional" Ed. Cultura 1940- Pág. 48
- 14.- Rouaix, Pastor.- Obra Citada- Pág. 154.
- 15.- Congreso Constituyente de 1916-1917- 2 volúmenes. Pag.107 Lemus García, Raúl- "Sistemática Jurídica del Problema - Agrario".- Pág. 25; Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional".- Pág. 31 y 32.
- 16.- Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Citada por Lemus García, Raúl- Obra Citada. Pág. 26.
- 17.- Rouaix, Pastor.- Obra Citada- Pag. 155.
- 18.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra Citada.- Pág. 15
- 19.- Mexicano, Esta es tu Constitución.- Ed. Cámara de Diputados. México- 1968. Pág. 117 y 118.

CAPITULO SEGUNDO

EVOLUCION DE LA DOTACION DE TIERRAS Y SU CONTENIDO

- 1.- ANTECEDENTES GENERALES.
- 2.- LA LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.
- 3.- LA PRIMERA LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL DE 19 DE DICIEMBRE DE 1925.
- 4.- LA LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 DE ABRIL DE 1927.
- 5.- LA LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL DE 25 DE AGOSTO DE 1927.
- 6.- LA LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 21 DE MARZO DE 1929.- SUS REFORMAS.

EVOLUCION DE LA DOTACION DE TIERRAS Y SU CONTENIDO

1.- Antecedentes generales.

En el presente capítulo se hace el estudio breve, de las leyes más importantes que siendo relativas a las dotaciones de tierras, sirven para normar el criterio para futuras reglamentaciones. En el capítulo anterior se analizaron los principales Planes político-sociales, que expresaron la necesidad de dotar de tierras a los núcleos de población que carecieron de ella, en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades. Resulta interesante investigar cual era el contenido de esas dotaciones, pensando de antemano en el espíritu revolucionario de las legislaciones.

Es necesario realizar este estudio para percatarse del grado de evolución de esta Institución, a través de las diferentes leyes que se ocuparon de reglamentarla.

Asentado firmemente en la Constitución el derecho de los núcleos de población para recibir tierras por dotación, al declarar que: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación", se procede ahora al estudio de las leyes derivadas de esta disposición constitucional.

Tanto la Ley de 6 de Enero de 1915, como el Artículo 27 de la Constitución, solo contenían los lineamientos fundamentales de la legislación agraria, que exigía desde luego, mi-

nuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica con éxito pero a falta de un reglamento adecuado, la Comisión Nacional Agraria creada por la Ley mencionada, estuvo expidiendo una serie de circulares que son, en buena parte, los antecedentes de la legislación agraria reglamentaria vigente.

Dichas circulares eran expedidas a medida que se advertían determinadas necesidades o que se presentaban problemas de aplicación de las leyes fundamentales, de tal modo que muchas de ellas son un reflejo fiel de la realidad de la época.

Pero frecuentes cambios de criterio que imponían su reforma o derogación, lo muy discutible de las facultades con que eran dictadas, las contradicciones en que a menudo incurrían la dificultad de consultar y coordinar en un momento dado, disposiciones que no obedecían a un plan preconcebido ni prestaban una construcción armónica en conjunto y que apenas reunidas en un folleto eran aumentadas con nuevas disposiciones asequibles para el público, fueron otras tantas circunstancias que obligaron al Gobierno a seguir una ruta distinta en la reglamentación agraria mexicana.

Entre las circulares que más relación tienen con el presente trabajo son, entre otras, la que se refirió a la extensión que deben tener los ejidos que se restituyan o de que se doten a los pueblos, estableciéndose en la misma, el derecho de ampliación, en caso de ser necesario. (1)

También estableció la Comisión Nacional Agraria que los terrenos entregados a un pueblo deberían ser disfrutados por los vecinos en comunidades, respetándose las pequeñas propiedades. (2)

Se negó capacidad a las ciudades para recibir tierras por dotación, concediéndose en algunos casos especiales, la restitución, si demostraban tener derecho a ella. (3)

Importante es la circular número 23, expedida el 8 de junio de 1917, en la que estableció que, de oficio, deben seguirse las dos vías ejidales, es decir, en el mismo expediente se abre la dotación y la restitución y la que proceda será la que llegue hasta el final del proceso. (4)

Se estableció que solo los ejidos serán administrados por los pueblos, que los municipios no tienen facultades de administración de ejidos, ni su arrendamiento. (5)

Se ha pretendido hacer un resumen de las circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria a partir de 1916, considerando las que más relación tienen con el presente trabajo tomando en cuenta su importancia y su contenido. Así, se destaca la relación que éstas tuvieron en la creación del Derecho Agrario Positivo y como antecedente de la Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920, que es el primer paso para llegar a la codificación del Derecho Agrario en México, de la misma manera se señala la importancia de la Ley de 6 de Enero de 1915, en la resolución del problema agrario mexicano y de su derecho reglamentador.

2.- La Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920.

La Ley de Ejidos, "fué la primera ley reglamentaria de la de 6 de Enero de 1915 y del Artículo 27 Constitucional; en parte es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones, pero -

en parte también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria." (6)

En su contenido se encuentran aciertos que señalan la directriz para la resolución del problema agrario, que se encontraba estancada, por la falta de reglamentación adecuada a las condiciones reales de la población rural.

En algunos aspectos no fué afortunada esta Ley; uno de los problemas que con anterioridad se habían presentado para llevar a cabo la restitución y dotación de tierras, fué la imprecisión de la superficie de la pequeña propiedad agraria y el ejido; el Artículo 27 en su parte relativa dejaba a las autoridades locales libertad para determinar la superficie de ésta y la de los ejidos; la Ley que tratamos, aunque en forma imprecisa, determinó la extensión de éstos, indicando que tendrían la superficie que de acuerdo con la calidad de las tierras, como mínimo produjera a cada jefe de familia, el duplo del jornal medio diario que se pagara en la localidad correspondiente. (7)

Esta disposición no resolvió el problema; solo sirvió para provocar que la dotación se hiciera en forma irregular. La base que establecía fue el salario que se pagara en la región correspondiente y si tomamos en cuenta que los pagos se hacían en especie en las tiendas de raya y cuando eran efectivo era tan raquítico, que el duplo de éstos, señalado como base para determinar la superficie de los ejidos, resultaba notoriamente insuficiente.

El artículo 13 de la Ley, determina que la tierra dotada a los pueblos se denominará "ejido", abandonando el concepto-

que de ejido se tenía en la época colonial, tiempo en que se le consideraba como la tierra que estaba a la salida de los pueblos, y que era de la comunidad.

Esta ley pone en vigencia las reformas a la Ley de 6 de Enero de 1915 y en consecuencia, sólo proceden las dotaciones definitivas; impidiendo que los comités particulares ejecutivos den posesión de las tierras provisionalmente. Este procedimiento detuvo el reparto agrario, ya que no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos solicitantes sino hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los Gobernadores de los Estados.

Declaró la sola procedencia de las solicitudes de dotación a quienes se encontraban dentro de las categorías políticas que señaló: pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población que trata dicha Ley, a quienes capacitó para recibir tierras por dotación, demostrando sólo la necesidad que tuvieran de las tierras (8)

En materia procedimental, indicaba que la solicitud debería presentarse ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción perteneciera el núcleo de población. El Gobernador la remitía a la comisión local agraria, con una serie de datos.

Con la integración del expediente, la Comisión Local dictaba resolución en un plazo máximo de 4 meses. De ahí pasaban los expedientes concluidos a la Comisión Nacional Agraria, la que formulaba dictámen que servía al Ejecutivo para fallar en definitiva.

En esta Ley desaparecen los Jefes Militares como autoridades agrarias.

Establece la forma de explotación en comunidad, para lo que creó la Junta de Aprovechamiento de los Ejidos, que tenía atribuciones semejantes a los Comités Administrativos, en tanto se expedía la Ley que determinara la forma de repartir las tierras dotadas.

Esta Junta de Aprovechamiento tenía, entre otras facultades, la de distribuir las tierras de acuerdo con sus estatutos particulares, a cada uno de los miembros de la comunidad para su uso debido, cuidando de la conservación de los ejidos y de los gastos necesarios.

El principal defecto de esta Ley consistió en los trámites dilatados y difíciles que estableció y en la supresión de las posesiones provisionales, pues de haber quedado en vigor correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitasen; no respondía, por lo mismo, a la urgencia del problema que se trataba de resolver.

"La política agraria cambió bien pronto bajo la presión de las masas campesinas, que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas y con objeto de acomodar la legislación a la realidad, se derogó la Ley de Ejidos por medio de el Decreto de 22 de Noviembre de 1921. " (9)

El Decreto de 22 de Noviembre de 1921 que abrogó a la Ley de Ejidos, creó la Procuraduría de Pueblos; estableció las resoluciones provisionales para dotación y restitución de tierras; fincó las bases para la futura reglamentación agraria; acortó los términos procedimentales, activando el reparto de

tierra y, lo más importante, facultó al Presidente de la República para organizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades creadas por disposición de la Ley de 6 de Enero de 1915, así como las disposiciones ya dictadas o que en lo sucesivo se dicten en materia agraria, de acuerdo con el programa político de la Revolución.

Con las disposiciones enunciadas, se logró activar el reparto agrario, que había sido obstruido por los sistemas imperantes en las leyes anteriores; con la facultad dada al Presidente de la República, para reglamentar la materia agraria se dictaron normas que fueron de evidente utilidad, ya que se adaptaron y reformaron de acuerdo con las necesidades y la realidad del problema social más angustioso que ha tenido nuestra patria: el acaparamiento de la tierra en unas cuantas personas y sociedades sin escrúpulos.

El 17 de Abril de 1922, se dictó un Reglamento Agrario, en el que se estableció que, "La extensión de los ejidos, en los casos de dotación, se fijará asignando a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, de 3 a 5 hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de 4 a 6 hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de 6 a 8 en los terrenos de temporal de otras clases." (art. 9)

Indirectamente se fijó por primera vez en la legislación la extensión de la pequeña propiedad, pues el artículo 14 señaló que, "quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades: I.- Las que tengan una extensión no -

mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad; II.- Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal que aproveche una precipitación anual abundante y regular; III.- Las que tengan una extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases; IV.- Las propiedades que por su naturaleza representen una unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que le correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible."

"La Ley estaba redactada sin técnica en cuanto a la ordenación de los preceptos. Su contenido siguió ocupándose solo del reparto de tierras para constituir ejidos, pero no de los otros aspectos del ejido, ni de la pequeña propiedad; el problema agrario seguía pues sin ser atendido en muchas de sus fases." (10)

El Reglamento Agrario representa especial interés ya que sirvió de base a una gran promoción de reparto de la tierra a los poblados rurales carentes de ellas, obteniéndose una orientación definitiva derivada del Artículo 27 Constitucional, en que se seguía el procedimiento para entregar la tierra al campesino mexicano, con el objetivo loable de desaparecer a su explotación y a la intranquilidad nacional debida principalmente a esa injusticia social.

3.- La Primera Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, De 19 de Diciembre de 1925.

Las leyes anteriores establecían el procedimiento y reglamentación de la dotación de tierras, a los núcleos de población que se consideraran con derecho, en los términos del artículo 27 Constitucional y de la Ley de 6 de Enero de 1915.

Por falta de disposiciones legales que señalaran la forma en que se deberían repartir las tierras que correspondían al núcleo de población entre sus habitantes, aquellas quedaban bajo la dirección de los Comités Administrativos, en ocasiones indefinidamente, y éstos, obligaban a los miembros de los núcleos de población a desempeñar labores que solo beneficiaban a aquellos, los que a su vez eran manejados por políticos que venían haciendo de la repartición agraria un negocio, que desvirtuaba los preceptos legales que establecían la dotación de tierras y aguas a los campesinos que habían sido convertidos en peones explotados por los latifundistas.

A pesar de que la tierra se entregaba a los núcleos de población, por las autoridades agrarias, no se hacía la división y repartición entre los habitantes de éste, por los Comités Administrativos y no habiendo disposiciones legales que establecieran el procedimiento para la división y repartición de las tierras, los campesinos se sintieron defraudados porque no lograban escapar a la explotación que sufrían.

Para evitar ese malestar que traía como consecuencia la indebida explotación agrícola del ejido, la disminución de la

producción y el aprovechamiento de los elementos naturales de la tierra, sin que el hombre la mejorara con su trabajo, se expidió el 19 de Diciembre de 1925, la Ley que comentaremos.

Es ésta la primera ocasión en que se establece la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, y a partir de ésta Ley no se volverá a expedir una, en que se establezca lo contrario. Esta Ley en su artículo segundo estableció que la corporación de población que obtuvo la restitución o dotación, adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidas en aquella resolución y que en todo caso serán INALIENABLES los derechos que adquiera la corporación de población, en consecuencia, en ningún caso ni en forma alguna podrán ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar en todo o en parte, derecho alguno sobre las tierras ejidales o a su repartición, siendo nulas, las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

La parte adjetiva de esta Ley, señala el procedimiento para la repartición de tierras a los vecinos de las comunidades o pueblos que hayan obtenido resolución favorable para dotación o restitución de tierras, aguas y montes.

Ordenó que en el plazo de 4 meses a partir de que haya sido dada la posesión ya sea definitiva o provisional de tierras el comisariado ejidal, bajo la dirección del representante de la Comisión Nacional Agraria o el delegado de ésta, formará y presentará a la Junta General, el proyecto de división y administración de las tierras ejidales de acuerdo con las bases siguientes:

Se llevaría a cabo la división de parcelas entre los ejidatarios inscritos en el padrón y de acuerdo con la proporción que fije el Reglamento Agrario en vigor; tratándose de dotación se haría en relación al Reglamento de esta Ley.

De las tierras ejidales se separarían: El fundo legal; los montes, pastos y arbolado; las parcelas ejidales; parcela para cada escuela; y las demás que por concepto de utilidad pública debieran separarse. (art.12)

Este artículo es de proyección futurista, ya que dispone lo que el actual Código Agrario considera como el contenido de la dotación de tierras y cuyo estudio se hace en capítulo adelante.

Aprobado el proyecto de división, se procedería a la repartición de las tierras y se entregaba copia de las actuaciones al adjudicatario, misma que servía de título, que daba derecho al dominio sobre el lote ejidal con las limitaciones que la propia Ley señalaba.

Establecía sanciones para el ejidatario que no trabajara la tierra durante más de un año y previa comprobación ante la Junta General, se daría la adjudicación de la parcela a otro jefe de familia.

La parcela ejidal no era susceptible de embargo en juicio o fuera de éste, por autoridad alguna; exceptuándose el caso de que el poseedor de la parcela, sea deudor alimenticio de acuerdo con la Ley. (art. 16)

Expresó la Ley, que en caso de expropiación por causa de utilidad pública, el Ejecutivo solo podrá decretar ésta, cuan

do sea imprescindible y deberá contener como requisito esencial, la compensación de la superficie expropiada y las mejoras materiales. La tierra se compensará con una extensión igual, de la misma calidad, en el lugar más inmediato posible y las mejoras materiales en efectivo, al contado, de acuerdo con el avalúo pericial.

"Lo importante de este primer intento es que: establece la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e inajenable de las tierras ejidales, indivisas o parceladas; que crea Comités Particulares Administrativos, no solo para que administren los ejidos, sino para que los representen como apoderado legal; señala los diversos destinos que tendrían los bienes ejidales, y en consecuencia, como se repartirán las tierras." (11)

Esta Ley obliga al campesino a cultivar la tierra, sancionándolo con la pérdida de la misma, si no la trabaja durante un año sin justificación, creando así la responsabilidad en el ejidatario. Señala también que las tierras que vuelvan al pueblo por reversión serán administradas por el Comisariado Ejidal solo en forma provisional.

Otro de los preceptos favorables de esta Ley, es el que ordena que, en caso de que del reparto queden tierras, éstas se reservarán para que sean repartidas a los hijos de los ejidatarios que lleguen a la mayoría de edad o para entregarlas a ejidatarios que lleguen de otros lugares.

Todas estas normas y experiencias que provocaría la Ley que se comenta, serán utilizadas por la Ley del Patrimonio

Ejidal que el 25 de agosto de 1927 la derogará; pero lo más importante es que a la postre serán recogidas por los Códigos Agrarios, que las consagrarán en su contenido, como parte esencial de los mismos, por ejemplo, la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal.

4.- La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas De 23 de Abril de 1927.

"Por primera vez en la legislación agraria, se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica, asentada en sólidos principios jurídicos, al redactarse la ley que comentamos. Esa Ley tiene como objetivos-principales, según la brillante exposición de motivos redactada con posterioridad a su vigencia, por el señor licenciado - Narciso Bassols: definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 - Constitucionales. Además de resolver estos puntos básicos, se consideran otros de gran importancia, de tal modo, que en realidad esta Ley abarcó los aspectos fundamentales de la Reforma Agraria poniendo fin al desorden que reinaba en la legislación anterior." (12)

El capítulo primero de esta Ley, trata "De los sujetos de derecho ejidal", indicando que lo son "...todos los poblados- que carezcan de tierras o de aguas, o que no las posean suficientes para cubrir las necesidades agrícolas de su población".

Niega capacidad para obtener dotación de tierras y aguas-

a los peones acasillados alrededor de las fincas de campo en explotación, apareciendo este problema que se resolverá mucho tiempo después, al desaparecer esta disposición injusta.

En su "Nueva Ley Agraria", el licenciado Narciso Bassole define al poblado (mencionado en el Art. 1 de la ley comentada), como "un conjunto de seres humanos que viven de generación en generación en un sitio determinado y que desarrollan todas las manifestaciones de su vida común en el lugar que ocupan y dentro de la corporación que forman." (1)

Deja la capacidad para obtener dotaciones agrarias, únicamente a los poblados que dependan económicamente del producto del trabajo en el campo.

El capítulo tercero se refiere a las solicitudes de dotación y restitución y conversión de los expedientes agrarios. En él se encuentran las disposiciones relativas al procedimiento, estableciéndose la doble vía ejidal, igual que en las leyes anteriores, nada más que se estructura en tal forma que se otorga a los propietarios medios de defensa, lo que hace a este procedimiento apegarse a las disposiciones constitucionales en materia de juicio para defensa de garantías.

El capítulo séptimo señala que tienen derecho a recibir parcela individual de un ejido y por lo tanto a ser incluidos en el censo agrario que se forme de acuerdo con esta Ley para determinar el monto de la dotación, quienes reunieran una serie de requisitos, entre los que destaca la necesidad de ser mexicano, vecino del pueblo, mayores de 18 años o mujeres solteras o viudas con familia a su cargo y no tener bienes de valor comercial superior a un mil pesos.

Señaló límites para la extensión de tierras concedidas en dotación ejidal, fijándose en todo caso por las autoridades agrarias:

De 2 a 3 hectáreas de tierras de riego de 1ra calidad; de 2.5 a 4 de tierras de riego de 2da calidad; de 3 a 4 de tierras de medio riego; de 2 a 3 hectáreas en tierras de humedad; de 3.5 a 7 de tierras de temporal de 1ra; de 5 a 7 en tierras de temporal de 2da y de 7 a 9 hectáreas de temporal de 3ra, todas susceptibles de cultivo agrícola.

Indica que la superficie de una dotación individual será la que haya sido señalada en la resolución agraria en el expediente.

Para determinar la superficie de la dotación, cuando las fincas tengan varias clases de tierras y no se haya precisado el monto de la parcela individual en tierras de una misma calidad, se tomará como base el máximo de las superficies que para cada clase de tierras señala la Ley.

En las diferentes leyes se sigue el sistema de considerar a algunas obras, como no incluidas en las dotaciones, así, esta Ley excluye a los edificios y construcciones en general, - las obras permanentes de captación de aguas destinadas a regar tierras que no forman parte del ejido y los canales de conducción de aguas, destinadas a regar tierras fuera del ejido.

La diligencia de posesión de tierras concedidas por dotación, se limitaba a dar a conocer la resolución respectiva y recorrer los linderos del ejido, a reserva de que posteriormente se procediera a ejecutar las obras de amojonamiento que se requirieran; llevada a cabo la diligencia, se tenía a los ejidatarios como poseedores de las tierras materia de la dotación y ejecución, para todos los efectos legales.

Las resoluciones de dotación de tierras y aguas, se inscribía como título de propiedad en el Registro Público correspondiente. Las resoluciones definitivas no podrían modificarse o revocarse, las resoluciones definitivas de dotación engendran de pleno derecho la expropiación de tierras y aguas respectivas, el derecho de indemnización se desprende de las expropiaciones mismas y se regirán por las leyes y disposiciones sobre la materia.

El último capítulo de esta Ley señala, que solo transcurridos 10 años a partir de la resolución en que haya recibido tierras y aguas ya sea por dotación o restitución un poblado podrá tramitar un nuevo expediente agrario de dotación que beneficie al mismo núcleo de población (ampliación).

Es interesante el articulado transitorio de esta Ley, ya que señala que: "Se derogan todas las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional Agraria. Se exceptúan: El Artículo 4o. del Decreto de 22 de Noviembre de 1921, expedido el 10 de Diciembre de ese año y la Ley de Patrimonio Ejidal de 19 de Diciembre de 1925 y su Reglamento, que subsistirán en cuanto no se opongan a la presente." (Art.1)

Uno de los principales efectos logrados con la Ley Bassols fué encontrar un procedimiento eficaz en materia agraria, para lo que se organizó con técnica jurídica adecuada, haciendo inatacable a éste desde el punto de vista constitucional.

Es, por otra parte, el primer intento firme de codificación agraria, elaborándose sobre bases y técnicas jurídicas,

abandonando la creación de leyes al vapor, leyes que sin duda han servido para que el Derecho Agrario se encontrara con una serie de enmiendas y disposiciones en número extraordinario, - y así, carente de unidad jurídica, y de conocimiento elemental del reparto agrario es como se había ido retrasando esta-necesaria actividad gubernamental.

En esta Ley se puede apreciar una disposición ordenada de sus preceptos, las materias que trata están bien distribuidas sus artículos coordinados y el esfuerzo por reunir lo esencial del Derecho Agrario anterior, pero elaborado con técnica jurídica.

Como conclusiones del estudio de esta Ley se encuentran, - entre otras: La definición de la personalidad de los núcleos de población; la estructuración de un juicio administrativo-agrario, de acuerdo con las características de la materia, - pero en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales; un nuevo concepto de la pequeña propiedad.

A pesar de sus reformas, esta Ley conservó su espíritu, - respetándose su construcción jurídica.

En el lapso de vigencia de la Ley Bassols de 1927 y durante el período presidencial de Plutarco Elías Calles de 1924 - al 30 de Noviembre de 1928, se repartieron 3.088,071/57-03 - hectáreas, entre 302,432 beneficiados, lo cual señala una promoción acelerada en el reparto de la tierra, en relación con los períodos anteriores. (14)

5.- La Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de Agosto de 1927.

La Ley presente reformó a la Ley Reglamentaria Sobre la Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal de Diciembre de 1925.

Reformada en Diciembre de 1930 y en 1932, ofrece particular interés en los siguientes capítulos:

Administración Ejidal: El capítulo Iro. señala que, ejecutada la resolución presidencial que conceda restitución o dotación de tierras, la corporación de población beneficiada, adquirirá la propiedad comunal de los bosques, tierras y aguas pero solo hasta la repartición de acuerdo con la misma Ley. En algunos aspectos repite lo establecido por la Ley a que reformó, a la vez que agrega algunos novedosos.

Indica que las funciones de representación de los derechos de los ejidatarios al entregárseles las dotaciones se ejercerán por los Comités Administrativos en los términos que señala la propia Ley y hecha la repartición, la representación corresponde a los Comisariados Ejidales, integrados por 3 miembros propietarios y 3 suplentes.

Fraccionamiento y Adjudicaciones Ejidales:

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 11 de la Ley de 6 de Enero de 1915 y en la parte final del párrafo 9no, del Artículo 27 de la Constitución, la Comisión Nacional Agraria mandará formar el proyecto de división y adjudicación de los terrenos ejidales que deban ser fraccionados.

Esta Ley introduce un aspecto que es importante para el desarrollo del ejido, al mencionar además del lote para la construcción de la escuela rural, uno más para "...el campo -

de experimentación..." de la misma.

Para la división de las tierras será tomado como factor-- principal no la cantidad de las mismas, sino la calidad de - ellas, de acuerdo con las condiciones agrícolas de la región.

Para hacer el reparto, ordena la Ley que se haga por sorteo, como medio para evitar el favoritismo y preferencias.

Naturaleza de la Propiedad Ejidal:

La Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927, en su artículo 20 señaló: "De acuerdo con los fines expresados - en la Ley Constitucional de 6 de Enero de 1915, el adjudicatario tendrá dominio sobre el lote adjudicado, con las limita - ciones siguientes:

"Serán inalienables los derechos de propiedad sobre la - parcela ejidal, por lo tanto, se tendrán como inexistentes - cualquier acto, operación o contrato que, bajo cualquier forma o título, se hayan verificado por el adjudicatario de la - parcela en todo o en parte, respecto de ésta o de los dere - chos de propiedad en alguna de sus manifestaciones, ni aún a - pretexto de ser temporal o no implicar enajenaciones de sus - derechos."

El dueño de la parcela ejidal, no podrá darla en arrendamiento, aparcería, anticresis, censo, o en general desprenderse del disfrute del lote, ya sea a título oneroso o gratuito. En caso de fallecimiento del ejidatario, la parcela pasa a -- personas que dependían económicamente de él.

En caso de expropiación por causa de utilidad pública que autoricen las leyes, solo procederá en los ejidos o tierras -

comunales cuando sea imprescindible, y en estos casos deberá compensarse la superficie expropiada y las mejoras materiales que se hayan efectuado.

Estas ideas referentes a la naturaleza de la propiedad ejidal son las mismas que aparecen en los Códigos Agrarios llegando hasta el actual, por lo que su estudio se hará en el capítulo respectivo.

Se crea el Registro Agrario Nacional, en donde se inscribirán las propiedades ejidales, en favor del pueblo, por donación o restitución, medio que servirá de prueba.

La propiedad parcelaria individual, inalienable e imprescriptible, será comprobada por la inscripción en el Registro Agrario, si se transmite a los herederos, se tomará nota en el Registro, del lote que se trate.

La naturaleza de la propiedad ejidal es sui generis, ya que no es propiedad completa, tiene sus limitaciones de mucho mayor grado que la privada. El ejidatario no puede vender, ceder, hacer contratos de alquiler de tierras. Por el contrario, está obligado a trabajar su tierra personalmente, y con los miembros de su familia, a proporcionarles a éstos el goce y disfrute de la misma, siempre y cuando no se hayan separado del tronco familiar. La heredad de la parcela es ilimitada y al agotarse, por reversión regresa al pueblo. Así, la tierra es propiedad del pueblo y el goce de ella corresponde al ejidatario y a los miembros de su familia. Si la trabaja continuamente, el goce de la tierra es perenne, excepto el caso de expropiación por causa de utilidad pública que sea imprescindible.

Aún en este caso, tiene derecho de reclamar indemnización, -
consistiendo ésta, en el pago del valor de las obras realiza-
das y en la entrega que ha de hacerse en una superficie -
igual a la expropiada.

Hace una amplia relación, esta Ley, de la forma y térmi-
nos en que se hará la repartición de tierras a los vecinos -
de los pueblos, señalando las condiciones indispensables pa-
ra que se tenga derecho al reparto ejidal, estableciendo un-
sistema de sorteo, para evitar anomalías, cuando no haya de-
recho preferente.

Expresa la naturaleza de la propiedad ejidal, indicando -
que la población beneficiada adquiere la propiedad comunal de
bosques, aguas y tierras, de éstas hasta su repartición, ya -
que después el goce de la parcela individual es individual, -
siendo inalienables los derechos que adquiere la población, -
no pudiendo traspasarse, arrendarse, hipotecarse en todo o en
parte.

Esta Ley tuvo la intención de reglamentar detalladamente
los preceptos que en la Ley Sobre Repartición de Tierras Eji-
dales y Constitución del Patrimonio Ejidal, no se establecían
como por ejemplo el procedimiento en forma minuciosa, especial-
mente lo relativo a administración ejidal y adjudicaciones -
parcelarias.

6.- La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas De 21 de Marzo de 1929.- Sus Reformas.

La Ley que se menciona, constó de 139 artículos y uno - transitorio. Fué expedida por el entonces Presidente de la República, Emilio Portes Gil y en general reitera los conceptos vertidos en la Ley que se debe al señor Narciso Bassols y que páginas atrás analizamos.

Por este motivo, únicamente se mencionarán algunos aspectos de ésta, considerando los más importantes o novedosos.

Persiste la estructura del procedimiento como auténtico - juicio con todas las formalidades esenciales, llevando ante - las autoridades agrarias competentes su tramitación, considerado este hecho como lo más importante, dentro de su contenido. Se redujeron y compendiaron los términos y en otros casos se suprimieron los innecesarios, como las notificaciones que - lo hacían más lento y tedioso.

Es pertinente aclarar que la edad para los varones capaces para recibir tierra por dotación, se redujo a 16 años.

Se convierte a los peones acasillados en sujetos de derecho agrario, acto éste con que se les hizo justicia a éstos - campesinos que indebidamente se les había postergado.

Por modificaciones a la Ley, se da superficie de monte a los ejidos y se inicia de oficio, la ampliación de éstos.

El monto de las dotaciones no varía mucho, sin embargo - define a las diferentes clases de tierras, indicando qué tierras de riego o humedad, son las que dispongan de agua para - los cultivos de la región. De temporal de primera clase, las que tengan una capa arable no menor de 35 cm. de espesor y -

que aprovechen una precipitación pluvial suficiente para los cultivos de la región. Las tierras de temporal de 2da clase son las que no reciben agua con las características anteriores. Tierras de agostadero o monte bajo susceptibles de cultivo, las que al ponerse en cultivo, reúnan las condiciones de tierras de temporal de 1ra y 2da clase. Tierras de monte alto las susceptibles de explotación de madera para usos industriales y terrenos áridos o cerriles.

El único requisito para iniciar una solicitud de dotación o restitución, es que exprese la intención de promover la apertura del expediente agrario. Si no es clara o no llena los requisitos, se tramitará por la vía dotatoria.

En las reformas a esta Ley, de Diciembre de 1930, se dió una clara definición de peón acasillado, indicando que son los individuos que viven gratuitamente en casas dentro de la hacienda, condición ésta que se deriva de la celebración de un contrato en el que se asienta su condición, haciéndolo depender habitualmente del jornal o salario que recibe a cambio de trabajos relacionados con el cultivo de la tierra.

De esta manera, es el contrato el que acredita la condición de peón acasillado.

Nuevamente es reformada esta Ley, en Diciembre de 1932, y se establece claramente que una cantidad de tierras incultivables, por grande que sea no justifica la falta de tierras de cultivo. Es decir, no se compensa la falta de tierras de cultivo, por el solo hecho de entregar muchas que no sirven para ese hecho.

Además, la Comisión Nacional Agraria, de oficio, seguirá

el procedimiento de ampliación de ejidos, abandonándose definitivamente el plazo de 10 años, para poder solicitarlas y aceptarlas.

Durante la vigencia de esta Ley, el licenciado Emilio Fortes Gil repartió desde el 10 de Diciembre de 1928 al 4 de Febrero de 1930, la cantidad de 1.173,118/91-40 hectáreas entre 155,836 beneficiados.

Después de las leyes anteriores y antes de la expedición del Primer Código Agrario, se dictaron otras leyes en materia agraria, las cuales nada más se enuncian, pues su estudio es más bien motivo de otro estudio muy particular.

De ellas, la primera es la referente a la prohibición del juicio de amparo en materia agraria, decretado el 23 de Diciembre de 1931.

Por reformas al 27 Constitucional se crea el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, a la vez que a la pequeña propiedad para que sea respetada ha de ser agrícola y estar en explotación, realizadas en Enero de 1934.

Pascual Ortíz Rubio, entonces Presidente de la República entre el 5 de Febrero de 1930 al 1.º de Septiembre de 1932-- repartió 1.486,745/27-41 hectáreas entre 84,009 beneficiados, y Abelardo L. Rodríguez, del 2 de Septiembre de 1932 al 30 de Noviembre de 1934, repartió 798,982/41-09 hectáreas entre 161,327 beneficiados.

Así, se ha llegado hasta el punto en que se empieza a codificar nuestro Derecho Agrario, es decir, estamos ante la presencia del Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, que será, al igual que los 2 que le siguieron, moti-

vo de estudio del siguiente capítulo.

Se han comentado las principales leyes que se ocuparon de tratar aspectos de la dotación de tierras y se ha podido observar en algunas de ellas un franco y decidido avance, una evolución innegable del derecho a dotación que gozan los núcleos de población y los individuos en particular.

Es notable la forma en que aparece poco a poco, la mayoría de los postulados que conserva la legislación agraria vigente, no solo en materia de dotación, sino en algunos otros aspectos también.

El monto de la dotación; la forma en que se hará la repartición a los ejidatarios; la naturaleza de la propiedad ejidal y las tierras que se separarán para parcelas escolares; - campos de experimentación e investigación agrícola-escolar; - los campos destinados a satisfacer necesidades comunes de los pobladores; los procedimientos agrarios apegados a la Constitución; la doble vía ejidal; las autoridades ejidales y en fin, otras disposiciones relativas a aspectos que tienen relación con la dotación de tierras, se van consolidando cada vez más, en todas y cada una de las leyes que se fueron sucediendo, en la forma en que comentamos en el presente capítulo.

Todas estas normas sirvieron para considerar que ya era necesario, a esas alturas, la elaboración de un Código Agrario que viniera a poner, más que todo, orden, en la legislación agraria, cosa que se logró en 1934, al expedirse lo que se estudiará en el capítulo próximo; Primero el Código Agrario de ese año, y también los Códigos Agrarios que le siguieron, comentando en cada uno de ellos los aspectos relacionados con la dotación de tierras, materia del trabajo que se realiza, señalando las diferencias entre uno y otro y los avances legislativos de cada uno, así como la evolución de la Institución del derecho a la dotación y su contenido.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Fabila, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México"- México. 1941- Págs. 285 y 286.
- 2 y 3.- Fabila Manuel.- Obra Citada.- Págs. 287-288-291 y 291.
- 4 y 5.- Fabila, Manuel.- Obra Citada.- Págs. 313-322-323 y 339-340 y 341.
- 6.- Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Problema Agrario de México" Ed. Porrúa. México 1966.- Pág. 193.
- 7 y 8.- Fabila, Manuel.- Obra Citada.- Págs. 350 y 347.
- 9.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra Citada.- Pág. 197.
- 10.- y 11.- Chávez P. de Velázquez, Martha.- "El Derecho Agrario en México".- Ed. Porrúa. México 1964. Pág 233 y 236.
- 12 y 13.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra Citada.- Págs. 210 y 211.
- 14.- Chávez P. de Velázquez, Martha.- Obra Citada. Pág. 240.

Circulares de la Comisión Nacional Agraria.

Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920.

Decreto de 22 de Noviembre de 1921.

Reglamento Agrario de 17 de Abril de 1922.

La Primera Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de Diciembre de 1925.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927.

La Ley del Patrimonio Ejidal, de 25 de Agosto de 1927.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de Marzo de 1929.- Sus Reformas.

CAPITULO TERCERO

EL CONTENIDO DE LA DOTACION DE TIERRAS
EN LOS CODIGOS AGRARIOS MEXICANOS

- 1.- EN EL CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934.

- 2.- EN EL CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

- 3.- EN EL CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942.
(ACTUALMENTE EN VIGOR).

EL CONTENIDO DE LA DOTACION DE TIERRAS
EN LOS CODIGOS AGRARIOS MEXICANOS

1.- En el Código Agrario de 22 de Marzo de 1934 (1).

Todas las leyes, decretos y reglamentos estudiados en el capítulo anterior, sirven de antecedente y son motivo para que se expida el Primer Código Agrario Mexicano. Debido a la gran cantidad de disposiciones que se habían dictado en relación al problema agrario, se hizo necesario codificar, agrupando en un solo ordenamiento las experiencias de normas anteriores, agregando aspectos novedosos, necesarios y urgentes.

El principal fin de este ordenamiento fue el de dar simplicidad al procedimiento agrario, generalizar el derecho agrario a mayor número de individuos y delimitar los derechos de las partes que intervienen en el fenómeno, todo dentro de un criterio ampliamente comprensivo de la economía nacional.

Se hará el estudio de los aspectos que más relación guardan con este trabajo, tomando como base la Fé de Erratas del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el 3 de julio de 1934.

Sostiene el mismo criterio de la Ley Bassols, respecto de los núcleos de población —suprimiendo la categoría política— imponiendo solo la condición de que su existencia debería ser anterior a la fecha de su solicitud de dotación. Muchos núcleos de población, manejados por gente sin escrúpulos, cometieron anomalías al no establecerse el tiempo que deberían tener en el lugar, antes de entregar la solicitud.

Respecto al trámite de la solicitud de dotación, es poco lo que de novedoso se agrega, salvo que en algunos casos se -

redujeron los términos. Debido a ésto, no se hará un estudio minucioso de esta parte, puesto que es el mismo de leyes anteriores.

Para que se diera turno a una solicitud, bastaba que indicara el propósito de iniciar el trámite de expediente dotatorio, dado que persiste la doble vía ejidal, de oficio.

En el Título de Disposiciones Generales en Materia de Dotaciones, encontramos que las propiedades de la Federación, - Estados y Municipios, cuando sean susceptibles de contribuir para dotar o ampliar ejidos, serán, de preferencia, afectables sobre las propiedades privadas.

Se indicó que el monto de las dotaciones sería proporcional al número de individuos capacitados para recibir parcela dentro del ejido y a las necesidades colectivas del poblado.

Digna de mención es la que se refiere a que la dotación excesiva de tierras incultivables nunca compensa la falta de tierras de cultivo. Además, si a un poblado se le dota con tierras de riego, ha de proporcionársele el agua necesaria para que realice sus cultivos.

En lo referente a la capacidad jurídica en materia de dotación, se siguió negando dicha capacidad a las capitales de la Federación, de los Estados; a los núcleos de población cuyo censo agrario haya arrojado un número menor de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación; a las poblaciones con más de 10 mil habitantes y menos de 200 individuos con derecho a recibir tierras por dotación; a los puertos de mar.

Un acto de justicia es el que se hace con los peones acasillados, ilegalmente segregados, pues estableció que tendrían

derecho a ser incluidos en los censos de expedientes ejidales y a recibir tierras o parcelas en las dotaciones o en las ampliaciones, así como el derecho a colocarse en las parcelas vacantes de otros ejidos. En último caso, podían constituirse en un nuevo centro de población.

En el artículo 44, se hizo una enumeración de requisitos a cumplir para tener derecho a recibir parcela individual en un ejido por la vía de dotación, entre los que se anotan: ser mexicano; varón, mayor de 16 años, soltero o cualquier edad siendo casado; mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo; tener residencia en el poblado solicitante de 6 meses anteriores al censo; tener por ocupación habitual la explotación de la tierra; no poseer tierras iguales o mayores que la asignada en la repartición.

Al clasificar los tipos de tierras, considera a 2 tipos: De riego; las que dispongan de agua suficiente para los cultivos de la región o las que reciban la humedad necesaria por inundación o por cualquiera otro medio. En este caso la parcela será de 4 hectáreas; De Temporal, las tierras que no entrarán en la clase anterior, siendo las parcelas de 8 hectáreas.

Consideró inafectables por dotación, las superficies no excedentes de 150 hectáreas en tierras de riego; las no excedentes de 300 hectáreas en tierras de temporal y hasta 300 hectáreas ocupadas con plantíos de plátano, café, cacao y árboles frutales. Hasta 500 hectáreas de tierras de riego o equivalentes, en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal.

Después de los trámites necesarios de la solicitud de dotación y al resultar favorable en definitiva, la posesión de-

las tierras se consumaría dando a conocer a las autoridades ejidales, la resolución que se ejecuta y efectúa el apeo o deslinde de las tierras concedidas, levantándose el acta de la diligencia y desde ese momento, los ejidatarios serían considerados propietarios y poseedores de las tierras y aguas que la resolución concediera.

Las resoluciones presidenciales de dotación se inscribirían como título de propiedad en el Registro Agrario Nacional y en los Registros Públicos correspondientes.

Las ampliaciones procedían si las nuevas parcelas quedaban en nuevos ejidatarios.

En el Título Octavo se reglamentó el régimen de la propiedad agraria. Se encuentran las disposiciones que ya nunca se abandonarán, es decir, los caracteres que hacen sui generis a esta propiedad.

"Art.- 117.- Serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población y por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto."

Así pues, ésta que es la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, no se abandonará en lo sucesivo en los Códigos Agrarios posteriores y las consideraciones respectivas se harán en la parte que corresponde.

Al ejecutarse la resolución presidencial, el proyecto de fraccionamiento y adjudicación se sujetará a las siguientes -

bases: El Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, tienen la representación jurídica del ejido, así como la administración de bienes agrarios y fraccionamiento por parte del poblado; la distribución de parcelas se hará por el Comisariado ejidal en Asambleas Generales, por medio de sorteo, levantando acta al final de la sesión; los beneficiados recibían constancia de la posesión de su parcela.

Se separaría la zona urbana, los montes y pastos y la superficie cultivada o susceptible de cultivo, fijándose en cada caso en la zona urbana, un lote para el establecimiento de las escuelas rurales, con campos deportivos y de experimentación agrícola.

Se constituiría la parcela escolar con superficie igual a las demás.

Estas son las mismas disposiciones que se habían venido incluyendo a partir de la Primera Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de Diciembre de 1925, expedida por -- Plutarco Elías Calles.

Con las superficies sobrantes se creaban zonas de reserva para colocar en ellas a hijos de ejidatarios que llegaran a la edad reglamentaria, o a ejidatarios que llegaran de otros núcleos de población donde faltaran tierras.

La propiedad de las tierras laborables de los ejidos sería individual, con las modalidades que la ley establecía. La propiedad de montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales, correspondía a la comunidad.

Los propietarios afectados con resolución dotatoria de tierras o aguas que se hubiera dictado en favor de los pueblos - o que en lo sucesivo se dictaren, no tendrán ningún derecho - ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de - amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

Dentro de un año a partir de la publicación de la resolución respectiva, en el "Diario Oficial" de la Federación, debía ejercerse ese derecho, porque fenecido este término, ninguna reclamación sería admitida.

En los artículos transitorios derogó todas las leyes, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas en materia agraria con anterioridad a este Código, así como las que se opongán a su aplicación.

Lázaro Cárdenas repartió entre el 10. de Diciembre de 1934 y el 30 de Noviembre de 1940, 17,889,701/78-78 hectáreas entre 774,009 beneficiados (2).

2.- En el Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940. (3)

Este conservó la orientación del anterior, agregando solo el capítulo sobre concesiones de inafectabilidad ganadera.

Técnicamente fué mejor, porque separó la parte sustantiva de la adjetiva, sistematizando sus capítulos, tratando en primer lugar de las autoridades agrarias y sus atribuciones; en segundo lugar, los derechos agrarios y por último, los procedimientos agrarios.

De la exposición de motivos, enviada a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, obtenemos los conceptos siguientes y que se relacionan con nuestro estudio, considerando las disposiciones más novedosas y aspectos más importantes de este Código Agrario, el segundo de Nuestro País. (4)

Se permite el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales cuando no se disponga de terrenos laborables suficientes, para no producir desplazamientos innecesarios de poblaciones y porque no hay razón alguna para que los campesinos no deban dedicarse personalmente a explotar negociaciones forestales, complementando la explotación agrícola.

En la terminología legal, para los efectos de dotación, se substituye la palabra parcela, por la de "unidad normal de dotación", considerando que no se llega a la parcela sino mediante el fraccionamiento y que éste no debe efectuarse en aquellos casos en que las condiciones peculiares de la tierra entregada convenga mantener el sistema colectivo de trabajo.

Las dotaciones ejidales comprenderán, además de las tierras de cultivo, las de agostadero, monte o de cualquiera otra calidad diferente que se requiera para la satisfacción de las necesidades colectivas del poblado de que se trate; las necesarias para el fundo legal; la superficie laborable para formar las parcelas escolares, considerando una para cada escuela rural; y las que se estimen suficientes para la enseñanza vocacional, de acuerdo con el censo ejidal del lugar, siempre que las necesidades de los núcleos de población en

tierras de cultivo y cultivables haya quedado satisfecha en la región, en la inteligencia que el lote base para el cálculo no será mayor de cien metros cuadrados.

La exigencia de superficies para fundos legales, se explica por la carencia de ellos en un sin número de pueblos en posesión de ejidos. Las dotaciones de tierras comprenderán en lo sucesivo, las casas ocupadas por los campesinos, en beneficio de los trabajadores que las vengán poseyendo. La inclusión de los peones acasillados, como sujetos a derecho agrario hizo necesaria la afectación de las casas que ocupen, para no colocarlos en situación difícil al operarse la posesión de las tierras que les pertenecen, toda vez que el valor de esas propiedades pueden incluirse en el importe de la indemnización. Los fundos legales de los núcleos de población se deslindarán y fraccionarán, mediante los estudios y proyectos que apruebe el Cuerpo Consultivo Agrario.

Cada uno de los miembros de los núcleos de población ejidal recibirá un solar; si hubiere solares excedentes, después de hechas las reservas de las zonas urbanas, de las destinadas a prever el crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos, el núcleo de población podrá arrendar o enajenar los solares excedentes a los individuos que quieran radicarse en el poblado, quienes no podrán adquirir más de un solar y deberán reunir una serie de requisitos.

La parcela escolar se constituirá en todos los ejidos para fincar las actividades agropecuarias y de industrias rurales aprobadas para la comunidad y donde los alumnos de la Escuela Rural desarrollen sus trabajos educativos y de demostración.

que les permitan hacer acopio de conocimientos de acuerdo con la técnica agrícola moderna para su aplicación en la producción ejidal y el maestro logre el adiestramiento de las faenas agrícolas.

La parcela escolar ha de ser de la misma extensión que la unidad normal de dotación y será de las mejores tierras y más cerca a la escuela o al caserío.

Siempre que existan varias escuelas rurales para la atención de la población escolar, se procurará dotar a cada una, con la parcela necesaria.

Cabe señalar como reforma fundamental, la que atribuye la propiedad de los bienes ejidales al núcleo de población, establece que la explotación de éstos, podrá ser individual o colectiva, según lo determine la economía agrícola-ejidal y restringe el dominio individual solo al disfrute de las unidades de dotación o de las parcelas correspondientes. Este sistema a más de ser el que tradicionalmente rigió, está más de acuerdo con el texto y con los antecedentes del Artículo 27 Constitucional y con los postulados revolucionarios y tiene además, la ventaja de que facilita la ampliación y la vigilancia de las modalidades características de la propiedad ejidal, inalienable e imprescriptible, inembargable e intransmisible.

En lo que se refiere al procedimiento agrario, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo, solo considerando las dificultades que se presentan para la integración de expedientes en la aplicación de los preceptos de fondo del Código en cuanto se refiere a los trabajos censales y técnicos rela-

tivos; las modificaciones introducidas son solo las estrictamente necesarias para el mejor conocimiento de los problemas locales por resolver.

Por último, en materia de organización de autoridades y atribuciones de las mismas, se distinguen entre autoridades y órganos agrarios, porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

En el artículo 139 encontramos un aspecto que trataremos en el siguiente capítulo, pero que aquí mencionaré:

"Art. 139.- Los ejidatarios perderán los derechos que tienen como miembros de un núcleo de población ejidal, a excepción de los adquiridos sobre los solares que les hayan sido adjudicados en la zona de urbanización, por cualquiera de las causas que se señalan."

Esto es singularmente interesante, por lo que se hará su análisis en la parte precedente.

Pues bien, se ha llegado hasta el último momento de la legislación agraria. Hemos visto, aún en forma somera, los principales aspectos en las leyes tratadas. Ahora, al estar frente al Código Agrario en vigor, baste con recordar que el contenido de la dotación de tierras, apareció y no se debilitó, sino al contrario, cada ley lo fué fortaleciendo más, con mejor reglamentación, más ordenada y procurando dar mayor afianzamiento y basta claridad a este derecho constitucional.

3.- En el Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942.
(Actualmente en vigor).

El Código agrario vigente, sigue los lineamientos de los dos Códigos Agrarios anteriores, aunque con una mejor técnica jurídica, siendo notable su duración, que es ya de casi 30 años, lo que lo hace ser el que más ha permanecido en vigor.

De ninguna manera quiere decir esto, que sea perfecto o completo. Evidencia de lo anterior, es el hecho de que existen una serie de disposiciones agrarias aisladas que pretenden cubrir las deficiencias del Código, lo que en parte se ha logrado, aunque ha motivado otro problema; la dispersidad de la legislación agraria, misma que se acentúa cada vez más y hace necesaria por lo mismo una reagrupación de todas las normas relativas al Derecho Agrario.

El derecho a la dotación de tierras aparece en este Código reafirmado en el artículo 50 al establecer que:

"Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques, -aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de esos elementos, siempre que los poblados existan, cuando menos, con 6 meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva."

Está considerado como una repetición de la parte final del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional y dictado en favor de los núcleos de población que las necesiten o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.

En materia de incapacidad para obtener por dotación, tierras, bosques y aguas, sigue la misma tónica de las últimas leyes agrarias.

En general, en este Código no se palpan diferencias notables, al menos en relación con el derecho a la dotación, por lo que se hará el enunciamiento de los aspectos más importantes, con el propósito firme de llegar a establecer al final, lo que constituye el contenido de la dotación.

De acuerdo con el artículo 76, del Código Agrario en vigor: "Para calcular el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se partirá de la superficie o unidad individual de dotación, que será:

- I.- De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, y
- II.- De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de un modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad de primera se equiparán a las de riego para los efectos de este Código. Las tierras de humedad de segunda se equiparán, para los mismos efectos, a las de temporal.

"Son tierras cultivables las de cualquiera clase que no están en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan adoptar por sí mismos, o con ayuda del crédito ejidal."

Por Decreto de 30 de Diciembre de 1940 se reformó la fracción I y II, elevándose la unidad de dotación o parcela a 10 hectáreas de riego y 20 de temporal. El Código de 1934 estableció 4 y el de 1940 señaló 8 hectáreas.

Así, este criterio ha permanecido, considerando que es la cantidad de tierra suficiente para que la familia campesina la trabaje eficientemente y cubra sus necesidades.

En el artículo 80, encontramos lo que se considera es la composición de una dotación, es decir, su contenido:

"Además de las tierras de cultivo o cultivables a que se refieren los artículos anteriores, las dotaciones ejidales comprenderán:

I.- Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

II.- La superficie necesaria para la zona de urbanización y III.- Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, una para cada escuela rural."

Las tierras de cultivo son aquellas que por sus características sean sujetas a sembrarse al momento. Las tierras susceptibles de cultivarse, las mencionamos antes y se dijo que-

son las que no están en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos o con la ayuda del crédito ejidal.

Los terrenos a que se refiere la fracción segunda, constituye lo que en la época colonial se llamaba ejido, es decir, -tierras para uso común de los ejidatarios.

Se ha de aclarar que en la actualidad se denomina ejido a la tierra dada a un núcleo de población agrícola, para que la explote directamente, pero teniendo cuando menos seis meses de existencia en el lugar de la dotación, con las limitaciones y modalidades que la ley señala; siendo en principio, inalienable, intransmisible, imprescriptible e indivisible.

La superficie para la zona de urbanización es una Institución de nuestro moderno Derecho Agrario, pues sus antecedentes no los encontramos en leyes coloniales, pero por hacer una equiparación, diremos que se asemejan a los fundos legales de épocas anteriores.

Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, ha venido señalándose en las últimas leyes agrarias - por lo que, en el presente Código se considera esencial en el contenido de la dotación ejidal.

Las parcelas escolares no son de la Secretaría de Educación Pública, son propiedad del ejido, forman parte de su patrimonio y están dedicadas a la educación; deben entenderse -

como patrimonio del ejido cuyo aprovechamiento no puede co -
rresponder a ningún campesino y que por ley debe estar dedica
da a la educación pública ya sea que la tarea educativa la re
alice el Gobierno Federal, Estatal, Municipal o el propio eji
do,

Hasta aquí se ha establecido claramente cual es el conte
nido de la dotación de tierras que menciona el Código Agrario.

El estudio de cada una de esas superficies lo haremos en
el siguiente capítulo, donde se incluye básicamente, el análi
sis de su régimen de propiedad.

Este contenido, es la lucha que los campesinos han lleva
do a cabo para lograr que al otorgarse una dotación, se in -
cluyan las superficies que al paso del tiempo les han sido -
necesarias, no es el capricho de un legislador, ni la bondad
de un funcionario; son las necesidades propias de los hombres
del campo, las que han determinado que las dotaciones se com
pongan de esta manera, lo cual constituye gran avance en mate
ria agraria en México.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- El articulado se tomó de la Fé de Erratas del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el 3 de julio - de 1934.
- 2.- Chávez de Velázquez, Martha.- "El Derecho Agrario en México".- Ed. Porrúa- México- 1964- Pág. 259.
- 3 y 4.- El articulado se tomó del Código Agrario de 1940 y se consultó su exposición de motivos.

CAPITULO CUARTO

REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES

- 1.- LA PROPIEDAD DE LOS NUCLEOS DE POBLACION.

- 2.- LA PROPIEDAD EJIDAL.- PERDIDA DE LOS DERECHOS EJIDALES.- EL DERECHO SUCESORIO EJIDAL.

- 3.- LA PROPIEDAD EJIDAL EN LA ZONA DE URBANIZACION.

- 4.- LA PROPIEDAD DE LA PARCELA ESCOLAR.

REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES

1.- La propiedad de los núcleos de población.

En materia de propiedad ejidal obtenida por dotación, se distingue la propiedad de los núcleos de población y la de los individuos beneficiados con dicha dotación.

El Código Agrario señala que:

"A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen." (Art. 130 del Código Agrario en vigor).

Esas limitaciones y modalidades se encuentran más adelante al indicar que, "los derechos sobre los bienes agrarios, que adquieran los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y por lo tanto, no podrán en ningún caso, ni en forma alguna enajenarse cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades." (Art. 138).

Asimismo, se declaran inexistentes los actos de particulares y disposiciones de autoridades que hayan tenido o tengan por consecuencia privar parcial o totalmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están autorizados por la ley.

De acuerdo con lo anterior, los núcleos de población son -

propietarios y poseedores de las tierras concedidas por dotación en la resolución presidencial, con las limitaciones señaladas.

Las personas que contraten con ejidatarios con el propósito de adquirir la propiedad o la posesión y el disfrute de los terrenos ejidales, celebrando cualquier contrato, corren el riesgo de perder las cantidades de dinero o los bienes que entreguen para tal objeto; Las autoridades agrarias en cumplimiento de lo que ordena el Código Agrario, pueden y deben quitar a las personas la posesión o el disfrute indebido que pretendan hacer de los terrenos ejidales.

El Departamento Agrario debe mantener el respeto al régimen jurídico de los terrenos ejidales y tener como inexistentes tales contratos, con el simple requisito de identificar los terrenos y comprobar que son de naturaleza ejidal.

Sin embargo, el Código Agrario aclara que: "Los núcleos de población ejidal perderán sus derechos sobre las tierras concedidas: I.- Cuando con plena libertad manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, por decisión expresa, cuando menos, del 90% de sus componentes;

II.- Cuando desaparezcan totalmente, y

III.- Cuando después de la entrega de las tierras desaparezca o se ausente definitivamente del núcleo de población un número de ejidatarios tal, que aquel quede reducido a menos de 10 capacitados.

En estos casos, el Ejecutivo Federal considerará esas tierras como vinculadas a la realización de finalidades agrarias

y las destinará preferentemente al acomodo de campesinos cuyas necesidades no se hayan satisfecho, o a la creación de nuevos centros de población.

La pérdida de los derechos del núcleo de población se determinará por resolución presidencial fundada en la comprobación de la existencia de alguna de las causas señaladas, en un procedimiento que seguirá el Departamento Agrario, con las formalidades necesarias para no incurrir en violación de garantías!

" Cualquiera que sea el fin a que se dediquen las tierras, - bosques o aguas, participarán de preferencia en su disfrute - los ejidatarios que no se hayan negado a aceptarlas, o que hayan permanecido en el núcleo." (Art. 147 del Código Agrario).

Lo anterior suscita controversias. Si efectivamente el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras, tendría facultad para imponer su voluntad respecto de ellas. Al establecerse limitaciones y conjugarse con una de las causas señaladas en el artículo mencionado, previo juicio seguido por el Departamento Agrario, los núcleos de población pierden los derechos que hayan tenido sobre las tierras concedidas.

En conclusión, la propiedad territorial corresponde a la Nación, recordando el artículo 27 Constitucional, ya que, el Ejecutivo Federal dispondrá de esas tierras para procurar preferentemente, el "acomodo a campesinos cuyas necesidades no se hayan satisfecho o a la creación de nuevos centros de población!"

Desde luego que los nuevos beneficiados se someterán a las disposiciones legales correspondientes.

Es pertinente aclarar diferencias entre un núcleo de pobla

ción y un núcleo de población ejidal. Lamentablemente el Código Agrario habla de ellos en forma indistinta lo que complica la precisión de términos y el establecimiento de derechos.

El núcleo de población ejidal es el conjunto de individuos beneficiados con la dotación y lo forman los que tienen derecho a la unidad individual de dotación y el núcleo de población es el grupo de individuos que viven en un lugar determinado. Es decir, el núcleo de población es lo general y el núcleo de población ejidal es lo particular y, los derechos agrarios derivados de la dotación pertenecen a los núcleos de población ejidal, porque de otra manera, al perder éstos sus derechos pasarían entonces al núcleo de población de donde se integraría un nuevo núcleo de población ejidal. Pero no es así, puesto que las tierras vuelven al dominio del Estado, el que las destinará a los fines que ya se indicaron.

Para fortalecer esta idea, bástenos recordar lo prescrito en el Código Agrario referente a la expropiación de bienes ejidales, al ordenar que:

"Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado, pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal." (art. 189).

El Doctor Mendieta y Núñez comenta al respecto que:

"La indemnización la recibe el Estado, no obstante de que el núcleo de población subsiste; si fuera el propietario de ellas, según se afirma en el artículo 130, la indemnización debería entregársele." (1)

La propiedad que el artículo 130 del Código Agrario, concede a los núcleos de población ejidal, entiendo, se conjugan únicamente si éstos aceptan las tierras, se dedican a trabajarlas y cumplen las disposiciones del Código Agrario.

Para ésto, se dará un tiempo prudente para que los beneficiados demuestren su disposición de cumplir con los mandatos legales, de lo contrario, procede la desposesión.

Además, "El Estado, por medio del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería tutela constantemente a los ejidos, a fin de que se cumplan las prescripciones establecidas por el artículo 27 Constitucional.

Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que, en último análisis, pertenecen al Estado." (2)

Efectivamente, y aquí trátase de núcleos de población o de núcleos de población ejidal, no importa.

El artículo 130 plantea un problema grave, aunque no frecuente. Cuando no ha habido posesión provisional o ésta es parcial o la resolución definitiva concede más tierras que las provisionales, resulta que, durante el tiempo que corre -

de la publicación del fallo presidencial a la fecha de ejecución del mismo, los campesinos dotados carecen de la posesión y el disfrute y el propietario afectado sigue trabajando las tierras que ya le fueron expropiadas. Es necesario que la ejecución de las resoluciones se haga rápidamente y se prevea la sanción para el propietario que logra ilegítimamente enriquecerse a costa de los campesinos.

2.- La propiedad ejidal.- Pérdida de los derechos ejidales.-
El derecho sucesorio ejidal.-

Los derechos individuales de los beneficiados con una dotación pueden clasificarse en dos tipos: Derechos Proporcionales; que son los que tienen sobre la totalidad de las tierras dotadas y los Derechos Concretos; que son los que les corresponden sobre la parcela asignada, a raíz del fraccionamiento.

Efectuado el fraccionamiento, el beneficiado adquiere la propiedad de la parcela con las modalidades y limitaciones que la ley indica.

Entre esas modalidades y limitaciones tenemos que no puede gravarse; no celebrar ningún contrato que implique la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado; son inalienables e inembargables.

La parcela es la unidad individual de dotación, nombre que recibió a partir del Código Agrario de 1940, considerando que no se llega a la parcela sino después del fraccionamiento.

Antes del fraccionamiento y la adjudicación de parcelas, los ejidatarios tienen los derechos proporcionales que les corresponden para explotar y aprovechar los diversos bienes eji

dales; después del fraccionamiento la propiedad de las tierras pasa a los ejidatarios en cuyo favor se adjudique la parcela.

En un ejido constituido con tierras de labor, pastos y montes, con zona de urbanización, el ejidatario tiene 3 clases de derechos: 1.- El derecho a la unidad de dotación o parcela. 2.- El derecho a aprovechar las tierras comunales, en forma equitativa y 3.- El derecho a que se le adjudique un solar urbano.

Una vez realizado el fraccionamiento, el ejidatario es dueño, más no absoluto, de la parcela. Tiene derecho a exigirla pero contra la obligación de trabajarla. Pierde este derecho cuando deja de trabajarla por dos años consecutivos y sin causa justificada, por lo tanto, el título para conservarla está en el trabajo personal y familiar de la misma.

Además, el Código Agrario es definitivo al establecer que:

"Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezcan, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto; son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto." (Art. 158 del Código Agrario en vigor).

La parcela pues, no puede venderse. Si alguna persona la compra o presta dinero a cuenta de ella, perderá las cantidades de dinero que por tal motivo entregue. El ejidatario que hace la venta, corre el riesgo de perder la parcela y ésta se adjudicará al campesino que tenga derecho conforme al Código Agrario.

La parcela no puede embargarse o rematarse y ser entregada a un tercero. Cualquier contrato o acto en general que se realice en contravención a lo indicado, engendra su inexistencia, se tienen como no realizados y no puede producir ningún efecto en contra de los derechos que sobre la parcela correspondan al ejidatario o a la persona que deba considerarse como su legítimo heredero.

El ejidatario debe explotar directamente la tierra. Al ser trabajador de la tierra, disfruta del título para obtenerla y la razón para conservarla.

Al detallar la propiedad que tienen los ejidatarios sobre sus bienes, encontramos muchas modalidades y limitaciones que la hacen distinta de la propiedad privada, por lo que no se cometerá el error de tratar de colocar a esta nueva forma jurídica en las conocidas del derecho común o civil.

Es notorio que este derecho de propiedad es sui generis, y los autores que le han llamado propiedad ejidal han acertado con la aportación de su idea, a la cual nos sumamos, desde luego. Una propiedad ejidal que, sin duda, merece estudios profundos y completos por personas dedicadas a las cuestiones de Derecho Agrario o bien, con una vasta experiencia en este campo y en el de las investigaciones jurídicas y de Derecho Comparado.

Pérdida de los derechos ejidales.-

"El ejidatario perderá sus derechos sobre la parcela y, en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que

le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, única y exclusivamente cuando durante dos años consecutivos o más - falte a la obligación de trabajar su parcela, o de realizar - los trabajos que le correspondan en caso de que su ejido se - explote colectivamente." (Art. 169 del Código Agrario)

Entonces, es una sola causa o razón para que se pierdan - los derechos sobre la parcela. Esta privación de derechos de - un ejidatario solo podrá decretarse por el Presidente de la - República, previo juicio seguido por el Departamento Agrario.

El ejidatario puede ser suspendido por un año agrícola, - en su derecho de propiedad, proporcional o concreto, "si deja de cultivar su parcela durante un año o de ejecutar los trabajos de índole comunal", o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva. (artículo 174)

Al decretarse la pérdida de una parcela , ésta deberá adjudicarse a la mujer del campesino sancionado, o a quien le - galmente aparezca como su heredero, quedando, por tanto, des- tinada dicha parcela al sostenimiento del grupo familiar que - económicamente dependía del antiguo ejidatario. (art. 170)

De acuerdo con esto, podemos decir que, la parcela más - que ser individual, es familiar, lo que es ampliamente justifi- cado, pues la parcela para que cumpla su función social que le corresponde como propiedad ejidal y apegada al espíritu - del artículo 27 Constitucional, debe dar prioridad al grupo - familiar sobre el individuo particularmente considerado.

El Derecho Sucesorio Ejidal.

La parcela ejidal y su sucesión presentan aspectos distintos a los de esta figura jurídica, en el Derecho Civil.

El ejidatario no tiene libertad para testar, ya que puede designar heredero que le suceda en sus derechos agrarios, pero únicamente entre los individuos que dependen económicamente de él, aunque no sean sus parientes.

El Dr. Mendieta y Núñez critica severamente esta disposición y con justa razón, ya que en un momento dado, el ejidatario puede testar en favor de personas que no pertenezcan a su familia, aún teniendo a ésta y recibiendo de ella, ayuda para las faenas agrícolas.

El artículo 163 del Código Agrario señala que:

"En caso de que el ejidatario no haga designación de heredero, o que al tiempo de su fallecimiento éste haya muerto o se haya ausentado definitivamente del núcleo de población, la herencia corresponderá a la mujer legítima, o a la concubina con quien hubiere procreado hijos, o a aquella con la que hubiere hecho vida marital durante los seis meses anteriores al fallecimiento, a falta de mujer, heredarán los hijos y, en su defecto, las personas que el ejidatario haya adoptado o sostenido, prefiriendo entre los primeros al de más edad y entre los segundos, a aquel que hubiere vivido durante más tiempo con el ejidatario. No podrá heredar al ejidatario, persona que disfrute de dotación o de parcela."

"En el derecho común concurren la mujer y los hijos en caso de intestado, con iguales derechos. La modificación que in

introduce el Derecho Agrario en esta materia es, como se ve, radical y en nuestro concepto contraria a los más elementales - principios de equidad y justicia. Pensamos en un ejidatario - que tiene, al tiempo de fallecer, una segunda esposa e hijos - de la primera ¿Porqué éstos han de quedar en absoluto desamparo? - Y si los hijos son legítimos y la mujer concubina, resulta aún mas arbitraria la disposición que comentamos." (3)

La designación de heredero se hace sin formalidades, lo - cual responde a la realidad social de nuestra población campesina: al darle posesión definitiva, dice el Código, que el - ejidatario formulará una lista de personas que vivan a sus ex - pensas designando de entre ellas a su heredero, quien no podrá ser persona que disfrute de derechos agrarios.

Esto se hace en el libro de sucesión ejidal, el cual conserva el Comisariado Ejidal. Este libro permanece muchos años intocable, por lo que considero debe procederse, de oficio, - por el Departamento Agrario, a actualizar las listas de sucesión de los ejidatarios, en todos los ejidos mexicanos.

Pienso que debe agregarse al Código Agrario un artículo - en este sentido y además debe dársele más importancia que a un testamento, puesto que la lista la puede modificar cuando él - guste, con la intervención de la Asamblea General de ejidatarios, o con el Comisariado Ejidal, en casos de extrema urgencia. En el testamento puede haber presiones de carácter moral.

En general, en materia de derecho sucesorio, el Código - Agrario presenta una serie de lagunas, mismas que mientras no se resuelvan con nuevas reformas, habrán de resolverse, aplicando supletoriamente la legislación civil.

En caso de que no haya heredero o de que éste renuncie(?) a sus derechos, la asamblea de ejidatarios resolverá por mayoría de las dos terceras partes, con la aprobación de la autoridad competente, a quien deberá adjudicarse la unidad de dotación o parcela.

3.- La Propiedad Ejidal en la Zona de Urbanización.-

La zona urbana ejidal tiene su antecedente en el fundo legal de la Colonia, creado por el Marqués de Falces, Conde de Santiesteban, Virrey de la Nueva España, quien por ordenanza de 26 de mayo de 1567, concedió a los pueblos de indios 500 varas de terreno para construir su caserío. En definitiva se otorgó 600 varas contadas desde el atrio de la Iglesia principal según las leyes 12 y 18, título XII, libro 4o. de la "Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias".

Conforme a su reglamentación y naturaleza comunal, el fundo era inalienable, imprescriptible e inembargable.

De acuerdo con el artículo 80 del Código Agrario, además de las tierras de cultivo o cultivables con que se dota a los núcleos de población ejidal necesitados, se les debe entregar "la superficie para la zona de urbanización".

El régimen de propiedad a que se encuentra sujeta la zona urbana ejidal es distinto al de la parcela ejidal, siendo esto totalmente violatorio de las disposiciones constitucionales.

Quando un ejidatario pierde sus derechos sobre la parcela no pierde "los derechos adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización", dice el artículo 169 del Código Agrario y aquí se inician las diferencias

de esta figura jurídica con la parcela ejidal y otros bienes-ejidales.

Del artículo 175 al 184, del Código Agrario, se reglamenta la zona de urbanización, contándose además con el Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos de 10 de marzo de 1954; en el "Diario Oficial" de la Federación publicado el 25 de marzo de 1954, se publicó.

El artículo 27 Constitucional, establece el derecho de los núcleos de población a recibir tierras por dotación, siempre que necesiten de ellas, sin indicar el contenido de dicha dotación. Corresponde a la Ley Reglamentaria señalar la composición de dicha dotación, en donde encontramos que se incluye la superficie necesaria para la zona de urbanización.

Así pues, esta superficie de tierra forma parte de la dotación y como tal, debe sujetarse al régimen jurídico de la propiedad ejidal, antes examinado.

El Dr. Mendieta y Núñez, expresa:

"El artículo 175 del Código Agrario establece la posibilidad de que se concedan zonas de urbanización a los núcleos de población ejidal por medio de resoluciones presidenciales pero esta disposición carece de base constitucional, pues el artículo 27 sólo autoriza la dotación de tierras para proveer al sostenimiento de los campesinos y a la reconstitución de los ejidos, más no habla de dotaciones para zonas urbanas. Y no habla de ellas porque las dotaciones se otorgan a "núcleos de población" ya existentes y que no pueden existir sin estar asentados en determinado lugar.

"Con fundamento en estas consideraciones debe concluirse-

que tratándose de núcleos de población ya existentes no procede de concedérseles tierras para zona de urbanización, cuando menos como parte integrante de las dotaciones agrarias." (4)

Mi posición es contraria, ya que si procede la concesión de zona urbana, pues la Reforma Agraria procura el mejoramiento de la clase campesina. Mediante la zona urbana se puede llegar a contar con los servicios públicos indispensables, tales como agua potable, vías de comunicación, escuelas, clínicas médicas, etcétera.

"Todo ejidatario tiene derecho a recibir un solar en la zona urbana. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a persona que desee avocindarse, a quien en ningún caso se permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, si reúne los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano, y II.- Dedicarse a ocupación útil a la comunidad." (Artículo 177 del Código Agrario en vigor).

En ocasiones existe el caso de que el ejidatario ya tiene solar y habitación en su pueblo, y lo que indica que existe caserío. A esto el Código Agrario señala que:

"...si el Departamento Agrario lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial, a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente designados a zona de urbanización." (art. 176)

De lo contrario, pienso que a pesar de existir caserío, deberá destinarse cierta superficie de la dotación a zona urbana y las tierras ocupadas pasan a serlo de cultivo o cultivables.

Al repartir los solares entre los ejidatarios y sobran, -

éstos podrán arrendarse o venderse y dichos contratos deberán ser aprobados en asamblea general y por el Departamento Agrario, oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura.

Con ésto se inicia abiertamente protegido por la Ley, el comercio con terrenos ejidales, en manos, no siempre, de personas altruistas.

La zona urbana ejidal se crea con terrenos ejidales que la ley declara inalienables.

"En consecuencia, estas disposiciones sobre la zona de urbanización rompen completamente el sistema tradicional de la propiedad ejidal y se prestan a abusos y a negocios inmorales!"

(5) Ni siquiera podría considerarse como una modalidad impuesta al derecho de propiedad porque resulta incongruente que la Ley imponga limitaciones y modalidades a un derecho y enseguida esa modalidad o limitación sufran otras que las hagan contraria a su esencia fundamentalmente social.

Dice el Código Agrario que: "el comprador de un solar adquirirá el pleno dominio, al cubrir totalmente el precio, siempre que haya construído casa y no la haya abandonado durante cuatro años transcurridos desde la fecha en que haya tomado posesión del mismo, salvo el caso de fuerza mayor." (art.179)

¿Acaso debe entenderse por ésto, que se puede disponer libremente de dicho solar, al grado que si un ejidatario pierde esta calidad, los derechos sobre el solar urbano no los pierde, a pesar de que recibe éste, por su calidad de ejidatario-precisamente?-

"En efecto, la casa construída por el ejidatario en el so

lar es la casa de su familia, en ella viven todos los que dependen económicamente de él, lo más probable es que hasta le hayan ayudado a construirla y resulta así, inexplicable que - pueda disponer libremente del solar y de la casa cuando por no cumplir sus deberes como ejidatario se le priva de la parcela y se entrega ésta a su mujer o a su heredero, pues entonces los familiares quedan con la tierra destinada a satisfacer sus necesidades; pero sin solar y sin casa habitación en la zona urbana." (6)

Debe reformarse el Código Agrario para considerar al solar urbano ejidal como patrimonio de familia, al igual que la parcela ejidal.

El artículo 184 del Código Agrario dispone que:

"El Departamento Agrario expedirá los certificados de derecho a solar urbano que garanticen la posesión, tanto a ejidatarios como a no ejidatarios, y cuando cumplan con todos los requisitos fijados en este capítulo para adquirir el dominio pleno del solar, les expedirá los correspondientes títulos de propiedad."

Pensamos que estos títulos de propiedad, al estar en poder de los poseedores de solar urbano ejidal y en las condiciones en que está reglamentada esta figura jurídica, entran francamente al comercio, violándose por todos conceptos la Constitución General de la República Mexicana.

El Reglamento de las zonas urbanas ejidales de 10 de marzo de 1954, indica en sus considerandos que la creación de las zonas urbanas tienen por objeto agrupar a los campesinos para

facilitar la tarea de llevar al campo los beneficios del agua potable, la electricidad y en general, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el medio rural.

El artículo 10. de este Reglamento indica que la zona de urbanización de los ejidos debe concederse precisamente en la resolución presidencial que constituya el ejido, o en la resolución presidencial posterior que simplemente segregue una parte del ejido, cambiando su régimen jurídico para destinarlo al asiento de la población ejidal.

La extensión de la zona urbana se determinará de acuerdo con las necesidades reales y previendo el prudente crecimiento del núcleo de población. De cualquier manera, en la resolución presidencial se fijará la superficie.

El artículo 50. dice que: "La ejecución de las resoluciones presidenciales de solares urbanos consistirá en la entrega material de éstos a los beneficiados; así como los certificados de derecho a solar urbano que se hará directamente a los interesados, levantándose el acta correspondiente y advirtiéndoseles que no deben vender o arrendar todo o parte de su solar ni ceder el uso del mismo mientras no cumplan con las disposiciones que fija la ley para que se les pueda expedir el título de propiedad."

¿Puede acaso pensarse que después de recibir su título de propiedad si puede arrendarlo, venderlo o ceder el uso del mismo?— El Código Agrario presenta silencio con respecto a esta cuestión de sumo interés.

El Departamento Agrario ha permanecido por mucho tiempo - sin atender adecuadamente estos aspectos, lo que cada vez se hace más grave, pues existe una lamentable anarquía en las zonas urbanas ejidales, al grado de llegar a la alarma.

El artículo 11 repite un concepto parecido al del artículo 50. del mismo Reglamento:

"Son nulos de pleno derecho todos los contratos de compra venta, arrendamiento, comodato y en general, todos los actos jurídicos que hayan tenido por objeto ceder o transmitir todos o parte de los derechos sobre los solares urbanos, cuando se hayan realizado antes de haberse expedido el título de propiedad correspondiente."

Insisto, la Ley da margen para que después de expedirse el título de propiedad, esos terrenos entren al comercio y se puedan realizar cualquier acto jurídico con base en ellos, lo que resulta contrario al régimen de propiedad ejidal que es sui generis.

En conclusión, consideramos que la solución radical a los problemas que derivan de las zonas urbanas ejidales, es reintegrarles su carácter de patrimonio de familia con las modalidades que le son peculiares.

Inminente es la intervención directa y efectiva del Departamento Agrario, con el fin de regularizar en toda la República dichas zonas urbanas, porque es un verdadero caos el que existe en torno a ellas.

La reglamentación a que está sujeta, en muchos de sus aspectos es contraria a los principios constitucionales.

4.- La Propiedad de la Parcela Escolar.-

La parcela escolar es una institución de nuestro moderno Derecho Agrario y aparece por primera vez en la circular número 51 de la Comisión Nacional Agraria, expedida el 11 de octubre de 1922. Más tarde y de manera más precisa se configura en la Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de Diciembre de 1925, y a partir de esa fecha se ha venido perfeccionando, no abandonándose en leyes posteriores, llegando hasta la expedición de su Reglamento de la Parcela Escolar, que fue promulgado el 17 de Febrero de 1944.

"Su creación obedece a las exigencias de la educación rural, a la necesidad de preparar a los campesinos desde la niñez para los trabajos agrícolas con objeto de asegurar el éxito económico y social del ejido." (7)

La parcela escolar tendrá una extensión igual a la de la unidad de dotación que se fije en cada caso, localizándose en las mejores tierras del ejido, dentro de las más próximas a la escuela o caserío, procurando que cada escuela rural disponga de una parcela escolar.

La parcela escolar se destinará, dice el Código Agrario, a la investigación, enseñanza y práctica agrícola de la escuela rural a que pertenezca; su explotación y la distribución de los productos que de ellas se obtengan, deberán hacerse de acuerdo con el Reglamento que conjuntamente dicten la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. (artículo 186 del Código Agrario en vigor).

El Dr. Mendieta y Núñez, escribe:

"La propiedad de la parcela escolar corresponde al núcleo de población ejidal, no puede aplicarse a otro uso y prácticamente queda bajo el control de la Secretaría de Educación" (8)

En su primera parte está acertadísimo el mencionado autor pues la propiedad de la parcela efectivamente, pertenece al núcleo de población ejidal, pero prácticamente también él la controla, pues hasta ahora, la Secretaría de Educación Pública sólo interviene para recoger el porcentaje que la ley le señala, sin que, en muchos de los casos, intervenga en la administración de dicha parcela.

La parcela escolar pertenece al ejido y es un bien destinado a la educación pública; es un patrimonio que, por mandato del Código Agrario, se afecta al servicio de la educación y de la escuela del ejido, ya sea ésta municipal, estatal o federal, por lo tanto es un error decir que las parcelas escolares pertenecen a la Secretaría de Educación Pública.

La parcela escolar es del ejido como núcleo de población pero no debe aprovecharse por ningún ejidatario en particular. La parcela escolar está sujeta al mismo régimen de propiedad que el ejido, pues forma parte de él, por lo tanto, no se puede arrendar, enajenar ni traspasar. Debe explotarse por el maestro y el alumno, aunque esto en la práctica casi no sucede, lamentablemente.

El Reglamento de la parcela escolar corresponde a la Secretaría de Educación Pública aplicarlo e interpretarlo.

El manejo y explotación de la parcela escolar está a car-

go de un Comité de Administración constituido por tres personas: El Presidente, que será el Director de la escuela; el Tesorero, que será el Tesorero del Comisariado Ejidal; y el Secretario, que será el Presidente de la Sociedad de Padres.

Lo que sucede en la realidad es que el Presidente de la Sociedad de Padres de Familia de la Escuela del lugar, es el que figura al frente de dicho Comité de Administración y es el encargado de realizar todas las faenas agrícolas que la parcela requiera, en la que, al menos en la zona conocida por el sustentante, no intervienen maestros ni alumnos y los representantes de la S.E.P., se presentan únicamente cuando se va a elaborar el estado de cuentas con objeto de ver si hubo alguna utilidad y llevársela, en proporción al porcentaje que les corresponde, según el Reglamento aplicable.

Respecto a lo anterior, pienso que no es necesario hacer reformas a la Ley, sólo que se cumpla estrictamente, para que la parcela escolar cumpla la función social que tiene destinada, por mandato de la legislación aplicable al respecto.

El artículo 4o. del Reglamento dice que:

"La parcela escolar está sujeta al mismo régimen legal que las demás del ejido, y por lo mismo no podrá arrendarse, permutarse, traspasarse o enajenarse a ninguna persona real o moral, debiendo ser explotada mediante el trabajo obligatorio de los profesores y alumnos capacitados, se titulará en favor de la Escuela Rural, representada por la S.E.P."

Así pues, si pensamos en lo que el ejido tiene para demostrar que la parcela es de él, lo único que encontraremos será

la resolución presidencial en la que aparecerá la superficie que como resultado del fraccionamiento correspondió a la parcela escolar. Después del fraccionamiento, el título de propiedad de la parcela escolar, se entrega a la S.E.P., a nombre de la escuela rural correspondiente.

Aunque los propósitos de la Ley sean muy nobles al otorgar el título a nombre de la escuela representada por la S.E. ése título, pienso que debe otorgar propiedad sobre esa tierra, al ejido, pero no a los ejidatarios, sino a todo el núcleo de población, ejidatarios o no, puesto que los fines de la misma son netamente sociales y para la educación no hay distinciones entre hijos de ejidatarios y no ejidatarios, . Para recibir educación todos los mexicanos somos iguales ante la Ley, así que, la propiedad de la parcela escolar es del núcleo de población, en general, en virtud del destino que la ley le confiere, al menos, así debería ser.

Como último concepto, insto a la S.E.P., y a la S.A.G., - a que se aplique correctamente el Reglamento de la Parcela - Escolar y procurar, como lo ordena el Código Agrario, que cada escuela rural disponga de una parcela escolar.

En la actualidad, la S.E.P., ha promovido grandemente la educación elemental en las zonas urbanas ejidales de nuestra República, estableciendo escuelas primarias y secundarias en lugares en los que, previos estudios realizados por sus Inspectores, así lo ameritan.

Cada una de estas escuelas, se encuentran sin su patrimonio parcelario por ser de reciente creación y en lugares en donde ya existe una escuela primaria que sí posee su parcela, y pienso que lo procedente en estos casos es lo que indico:

Cuando en un ejido quede una parcela vacante, por cualquier causa previamente señalada por el Código Agrario, en lugar de entregarla a un ejidatario con derecho a ella, se haga la conversión de dicha parcela individual a parcela escolar, satisfaciendo así, la orden del Código Agrario de proveer a cada escuela de una parcela escolar.

Así, si en un ejido existen una escuela primaria y una escuela secundaria y si es posible que cada una de ellas cuente con su propia parcela escolar, sin duda que se habrá logrado lo que las leyes de la materia disponen.

Pienso además, que debe crearse un Patrimonio Parcelario Escolar en el que se comprenderían todos los bienes que, en forma directa o indirecta beneficien a la parcela escolar y a la educación rural, en todo lo extenso de nuestro Territorio Nacional.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Problema Agrario de México".- Ed. Porrúa.- México 1966- Pág. 313
- 2 y 3.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra Citada.- Pág. 313 y 319
- 4.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra Citada.- Pág. 322-323
- 5 y 6.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra Citada.- Pág. 324
- 7 y 8.- Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra Citada.- Págs. 307 y 325.

LEGISLACION CONSULTADA

Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942.
(Actualmente en vigor).

Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, de 10 de Marzo de 1954.

Reglamento de la Parcela Escolar de 17 de Febrero de 1944.

C O N C L U S I O N E S

1.- La desigual distribución de la propiedad territorial fué una causa principal, que motivó la Primera Revolución del - Siglo XX. Los Planes Político-Sociales de la época revolucionaria señalaron el problema agrario imperante en México.

2.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1917, otorga, en su Artículo 27, párrafo-tercero, el derecho a recibir tierras y aguas, por dotación a los núcleos de población que carezcan de ellas, o no las - tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población. Así, es un derecho constitucional.

3.- El Artículo 27 Constitucional limita los derechos indivi- duales del propietario, para dar a la propiedad una función- social, estableciendo el principio que considera los derechos de la Nación y la conveniencia pública a la propiedad, supe- riores al derecho de los particulares.

4.- El Artículo 27 Constitucional establece dos clases de - propiedad rústica en México: La pequeña propiedad; estableci- da como límite a las afectaciones agrarias y cuando sea agrí- cola y esté en explotación se ordena su respeto absoluto. Los ejidos; que se constituirán por la vía de dotación, de - acuerdo con las necesidades de los núcleos de población caren- tes de tierras o no las tengan en cantidad suficiente para - satisfacer sus necesidades, ordenando para ello, el fraccio- namiento de los latéfundios; y los constituidos por vía res- titutoria.

5.- La legislación derivada del Artículo 27 fué evolucionando a la vez que al derecho de dotación de tierras lo fué regla- mentando en forma más precisa y con los avances que las exi-

gencias reales ameritaban, provocando a veces, el reparto - acelerado de la tierra.

6.- El Artículo 27 faculta al Estado para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y la Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de Diciembre - de 1925, estableció por primera vez que, las tierras con que se dote a un núcleo de población serán inalienables e inembargables, apareciendo así, la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, sui generis. Otras conclusiones de esta Ley - son las que se refieren a que señaló el inicio de la moderna zona urbana ejidal y el de la parcela escolar, que se sujetarían al mismo régimen de propiedad que la parcela ejidal, es decir, no se arrendaría, hipotecaría, enajenaría, cedería ni se traspasarían.

7.- La Institución del procedimiento Administrativo-Agrario se estructuró y tecnicizó jurídicamente, a partir de la Ley Bassols, de 23 de Abril de 1927, haciéndolo inatacable, desde el punto de vista Constitucional. Esta Ley marca el primer intento de codificación en materia agraria mexicana.

8.- El Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 22 de Marzo de 1934, tuvo como causa la gran cantidad de disposiciones agrarias que se habían dictado. Sus finalidades fueron: Dar simplicidad al procedimiento agrario; generalizar el derecho agrario a mayor parte de individuos y delimitar los derechos de las partes que intervienen en el fenómeno, todo dentro de un criterio ampliamente comprensivo de la economía nacional.

9.- El Código Agrario actual con casi 30 años de vigencia, - no reglamenta todos los aspectos del problema agrario mexicano. Por ello se han dictado una serie de disposiciones aisladas

das que pretenden cubrir las deficiencias del Código, lo que en parte se ha logrado, aunque ha motivado otro problema: la dispersidad de la Legislación Agraria, misma que se acentúa cada vez más y hace necesario por lo mismo, una reagrupación de todas las normas relativas al Derecho Agrario Mexicano.

10.-El monto de la dotación de tierras lo forman las tierras de cultivo o cultivables; las tierras destinadas a satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población; la superficie necesaria para la zona de urbanización y la superficie laborable para formar las parcelas escolares, una para cada escuela rural.

11.- Toda la superficie de terreno con que se dota a un núcleo de población, constituye uno de los conceptos de ejido que se manejan en la actualidad. Es decir, la tierra con que se dota a un núcleo de población agrícola para que la explote directamente, pero teniendo cuando menos seis meses de existencia en el lugar de la dotación, con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio, inalienable, intransmisible, imprescriptible e indivisible.

12.- La propiedad de las tierras con que se dota a un núcleo de población agrícola corresponde, originariamente, a la Nación. El derecho que los ejidatarios tienen sobre ellas es muy precario, pues deben cumplir una serie de requisitos para mantenerse en su posesión.

13.- El núcleo de población ejidal es el conjunto de individuos beneficiados con la dotación y lo forman los que tienen derecho a la unidad individual de dotación o parcela. Los derechos inherentes a la dotación pertenecen a éstos.

14.- Antes del fraccionamiento del contenido de una dotación de tierras, los beneficiados tienen un derecho proporcional sobre la totalidad de las mismas. Después del fraccionamiento, el beneficiado recibe los derechos concretos sobre la parcela y solar asignado, con las limitaciones y modalidades que la Ley indica.

15.- El título para conservar la posesión de la parcela ejidal está en el trabajo personal y familiar de la misma.

16.- La propiedad ejidal es sui géneris y cualquier contrato o acto en general que se realice pretendiendo desvirtuar las características esenciales de ésta, tales como su inembargabilidad e inalienabilidad, serán inexistentes, se tienen por no realizados y no producen efecto en contra de los derechos que sobre la parcela correspondan al ejidatario o a su legítimo heredero.

17.- El Presidente de la República es el único que puede decretar la pérdida de los derechos ejidales y tratándose de la parcela ejidal sólo por una causa: la que indica el artículo 169 del Código Agrario en vigor.

18.- La parcela ejidal y todos los bienes ejidales deben constituirse en patrimonio familiares, como medida para evitar el comercio ilegítimo de estos bienes, y se pueda así, cumplir más eficientemente la función social asignada.

19.- El derecho sucesorio ejidal presenta irregularidades, mismas que deben remediarse para evitar se sigan cometiendo injusticias en contra de individuos con derecho a heredar.

20.- El Departamento Agrario debe proceder a la actualización de los libros ejidales de sucesión, pues de seguir así, no cumple su función. Debe dárseles más validez a éstos que a los testamentos de ejidatarios.

21.- El régimen de propiedad a que se encuentra sujeta la zona urbana ejidal es distinto al de la parcela ejidal.

22.- La zona urbana tiene su base constitucional en el Artículo 27 Constitucional, al formar parte de la dotación de tierras. Su reglamentación corresponde a las leyes reglamentarias correspondientes.

23.- La solución radical a los problemas que derivan de las zonas urbanas ejidales, es reintegrarles su carácter de patrimonio de familia, con las modalidades que le son peculiares.

24.- Los solares urbanos ejidales pueden venderse o arrendarse y sobre ellos puede adquirirse propiedad plena, lo cual es contrario al régimen de propiedad ejidal, sui generis.

25.- La propiedad de la parcela escolar corresponde al ejido considerado como núcleo de población y es un bien destinado a la educación pública. Está sujeta al mismo régimen de propiedad que las parcelas ejidales, pues forma parte del ejido.

26.- Para que la parcela escolar cumpla la función que tiene asignada, es menester que se cumpla estrictamente la legislación que la reglamenta y le es aplicable.

27.- La parcela escolar debe titularse a nombre del núcleo de población y por lo mismo, corresponder a él, la propiedad de la misma.

28.- Ante el incremento de la educación rural en México, muchas escuelas de reciente creación y de distintos niveles educativos, no poseen su parcela escolar. Una solución a esta cuestión sería que al quedar una parcela vacante por cualquier causa señalada por el Código Agrario, en el ejido en que se encuentre dicha escuela, en lugar de entregarla a un ejidatario con derecho a ella, se haga la conversión de dicha parcela individual a parcela escolar, satisfaciendo así la disposición del Código Agrario, de proveer a cada escuela rural de una parcela escolar.

29.- Debe crearse un Patrimonio Parcelario Escolar en el que se comprenderían todos los bienes que, en forma directa o indirecta, beneficien a la parcela escolar y a la educación rural en todo el territorio agrícola mexicano.

LIBROS CONSULTADOS

- Arenas Guzmán, Diego.-"Del Maderismo a los Tratados de Teoloyucan" - Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución.- México. 1955
- Caso, Angel.- "Derecho Agrario" - México. 1950
- Castro Rojas, Marco Antonio.- Tesis Profesional- México- 1969
- Código Agrario Comentado.- Hinojosa Ortiz, Manuel. Ed. Cámara de Diputados. México 1960
- Chávez de Velázquez, Martha.- "El Derecho Agrario en México" Ed. Porrúa.- México. 1964
- Congreso Constituyente.- Dos volúmenes.- 1916-1917.
- Díaz Soto y Gama, Antonio.- "La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata, su caudillo" - Ed. Policrónica. México 1960
- Fabila, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" - Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola.- México- 1941
- Lemus García, Raúl.- "Sistemática Jurídica del Problema Agrario" -
- Mendieta y Núñez, Lucio.-"El Problema Agrario de México" Ed. Porrúa.- México- 1966
- Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional" Ed. Cultura.- México 1940
- Mexicano, esta es tu Constitución.- Ed. Cámara de Diputados. México.- 1968
- Rouaix, Pastor.- "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917" - Puebla.- 1945
- Silva Herzog, Jesús.- "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".- Fondo de Cultura Económica.- México 1964
- Gárate Velarde, Miguel.- Tesis Profesional. México 1969

LEGISLACION CONSULTADA

- Circulares de la Comisión Nacional Agraria.
- Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 .
- Decreto de 22 de noviembre de 1921.
- Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922.
- Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925.
- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927.
- Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927.
- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929.- Sus reformas.
- Código Agrario de 22 de marzo de 1934.
- Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.
- Código Agrario de 31 de diciembre de 1942 (en vigor).
- Reglamento de la Parcela Escolar de 17 de febrero de 1944.
- Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos de - 10 de marzo de 1954.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 30 de agosto de 1928.

C O N T E N I D O

CAPITULO PRIMERO

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO DE LA DOTACION DE TIERRAS

	Pág
1.- Antecedentes generales del Artículo 27 Constitucional.	12
A).- El Plan de San Luis.	14
B).- El Plan de Ayala.	16
C).- El Plan de Veracruz.	19
D).- La Ley Agraria Villista.	20
2.- La Ley de 6 de Enero de 1915.	22
3.- El Artículo 27 Constitucional, como fundamento de la dotación de tierras.	29

CAPITULO SEGUNDO

EVOLUCION DE LA DOTACION DE TIERRAS Y SU CONTENIDO

1.- Antecedentes generales.	49
2.- La Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920.	51
3.- La Primera Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, de 19 de Diciembre de 1925.	57
4.- La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927.	61
5.- La Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de Agosto de 1927.	66
6.- La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de Marzo de 1929.- Sus Reformas.	70

CAPITULO TERCERO

EL CONTENIDO DE LA DOTACION DE TIERRAS EN LOS CODIGOS AGRARIOS MEXICANOS

	Pág
1.- En el Código Agrario de 22 de Marzo de 1934.	76
2.- En el Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940.	81
3.- En el Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942. (Actualmente en vigor).	86

CAPITULO CUARTO

REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES

1.- La Propiedad de los Núcleos de población.	93
2.- La Propiedad Ejidal.- Pérdida de los derechos ejidales.- El Derecho Sucesorio Ejidal.	98
3.- La Propiedad Ejidal en la Zona de Urbanización.	104
4.- La Propiedad de la Parcela Escolar.	111

C O N C L U S I O N E S 117

LIBROS CONSULTADOS 123

LEYES CONSULTADAS 124